

DIRITTO AGROALIMENTARE

Anno III Fasc. 1 - 2018

ISSN 2499-7463

Alberto Germanò

I DOMINI COLLETTIVI

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

I domini collettivi *

Il saggio contiene un commento ai punti fondamentali della legge n. 168/2017 sui «domini collettivi», in particolare rispetto all'art. 2 della Costituzione sulle «formazioni sociali», alla titolarità delle proprietà collettive, alla complessa natura pubblica e privata di siffatte proprietà, al ruolo di tutela del patrimonio naturale nazionale svolto dalle proprietà collettive. Vengono anche formulate osservazioni in merito: *a)* al compito delle Regioni di completare il diritto statutario degli enti esponenziali di domini collettivi e ciò entro un anno dall'entrata in vigore della legge; *b)* al compito delle Regioni di prevedere e regolare il procedimento a seguito del quale le comunità titolari di proprietà collettive non ancora organizzate possano assumere la qualità di enti esponenziali dei titolari delle dette proprietà e chiedere ed ottenere la personalità giuridica di diritto privato; *c)* alla necessità che le Regole del Cadore modifichino i loro statuti là dove la qualità di regoliere è riservata ai maschi discendenti delle famiglie degli antichi originari.

The article contains a comment on the fundamental aspects of Act no. 168/2017 on «collective property», in particular with respect to Article 2 of the Constitution concerning «social groups», the ownership of collective property, the complex public and private nature of such properties, and the role that collective properties have in protecting the national natural heritage. Remarks are also made on: a) the task of the Regions to complete the statutory provisions of the exponential bodies of collective property within one year from entry into force of the law; b) the task of the Regions to provide for and regulate the procedure to be followed by the communities that are the owners of collective properties to take on the status of exponential bodies of the owners of said properties and apply for legal personality under private law; c) the need that the Rules of the Cadore Area amend their statutes where they state that the role of Regoliere is reserved to the male descendants of the ancient native families.

Keywords: *domini collettivi - beni in proprietà collettiva - patrimonio intergenerazionale - tutela di un patrimonio naturale nazionale*

* Il presente contributo riproduce la relazione tenuta al Convegno organizzato a Trieste il 4 febbraio 2018 dalle Comunelle Vicinie nella Provincia di Trieste.

1. Un solo nome «domini collettivi» per più fattispecie in cui sono coinvolte delle collettività. - 2. L'origine del nome «domini collettivi»: la legge Tittoni del 1894. - 3. I «domini collettivi» secondo la legge n. 168/2017. - 4. (*segue*) Il richiamo all'art. 2 Cost. sulla tutela delle formazioni sociali e l'implicito richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale: il riconoscimento di un diritto alternativo. - 5. La ragione dei domini collettivi: la tutela dell'ambiente. - 6. (*segue*) ... e la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale. - 7. Sulla titolarità dei domini collettivi. - 8. La natura della proprietà dei domini collettivi. - 9. I domini collettivi come forma di comproprietà intergenerazionale. - 10. Sull'espropriabilità dei domini collettivi. - 11. Sulla esenzione dei domini collettivi dall'imposta IRPEG ora IRES. - 12. Sul termine «possesso» utilizzato in modo improprio dalla legge n. 168/2017. - 13. L'assegnazione, agli stessi enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, della formulazione del proprio «diritto» con riguardo ai punti 1-4 della lett. *b*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97/1994 e il residuo compito delle Regioni. - 14. La lett. *a*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97/1994 e il compito delle Regioni di riconoscere la personalità giuridica di diritto privato alle ancora inorganizzate collettività che intendano assumere la qualità di enti esponenziali di domini collettivi. - 15. Il richiamo alla Costituzione a cui sono soggette le comunità titolari di domini collettivi e il problema del diritto delle donne discendenti dagli antichi originari di essere regoliere.

1. - Un solo nome «domini collettivi» per più fattispecie in cui sono coinvolte delle collettività.

Su iniziativa dei senatori Pagliari, Astorre, Dirindin e Palermo è stata approvata una nuova legge sulle proprietà collettive, la l. 20 novembre 2017, n. 168: essa è intitolata «norme in materia di domini collettivi». Ora non vi è teorico o pratico che si interessi delle proprietà collettive che non sappia che il problema più arduo nel redigere un testo di norme sui c.d. usi civici è quello delle definizioni, perché la dottrina, la giurisprudenza e anche la legislazione antica e nuova utilizzano in modo promiscuo vari termini come usi civici, terre civiche, terre collettive, demanio comunale, demanio civico, demani collettivi: i cittadini ne restano frastornati.

Ed è per questo motivo e per non usare l'espressione «usi civici» che è ambigua per la plurisignificanza del termine come risultante dal nome «usi» e dall'aggettivo «civici», che Paolo Grossi tende ad utilizzare un'altra espressione, quella di «assetti fondiari collettivi» riferendosi alle terre distinte nelle due grandi categorie: le terre gravate dagli usi della collettività o «terre gravate da usi civici» e le terre di proprietà della comunità a loro volta distinte in terre della cittadinanza o «terre civiche» e terre della collettività dei discendenti degli antichi originari o «terre collettive». La nuova legge ha, invece, preferito – come si è

detto – il termine «domini collettivi»: dunque un unico nome per tutte e tre le distinte fattispecie. Il futuro legislatore, la dottrina e la giurisprudenza non potranno più utilizzare i diversi termini suscettibili di varia interpretazione.

2. - L'origine del nome «domini collettivi»: la legge Tittoni del 1894.

Il termine «domini collettivi» non è nuovo nel nostro ordinamento. Con la formulazione letterale di «dominii» con due «i» finali, il termine è utilizzato dalla l. 4 agosto 1894, n. 397 (c.d. legge Tittoni), cioè dalla legge «portante l'ordinamento – appunto – dei domini collettivi nell'ex Stato pontificio» con riferimento alle proprietà di collettività. Per meglio comprendere l'ambito di riferimento della legge Tittoni con l'uso del detto termine, è utile osservare che questa legge aveva assegnato al Ministro di agricoltura, industria e commercio il compito di «presentare, ogni triennio, una relazione sommaria sull'andamento amministrativo e sul movimento economico delle associazioni contemplate dalla legge stessa». Orbene, dalla Relazione del Ministro Luigi Rava del 1906 si apprende che l'affrancazione delle servitù di pascolo, di semina, di legnatico, di vendere erbe e di fidare prevista dalla l. 24 febbraio 1888, n. 5489 (c.d. legge Grimaldi) che implicava l'assegnazione, alla popolazione, di una parte del terreno su cui essa esercitava il godimento di quelle *utilitates* ritraibili dal fondo, che per la parte residua restava «libero» nelle mani del proprietario, si erano costituite 178 «comunanze nuove» con 32.920 utenti. Dunque i «dominii collettivi» erano terre che spettavano in totale e completa proprietà a determinate popolazioni, cioè – dopo l'affrancazione e l'assegnazione – a «università, partecipanze e comunanze agrarie» che venivano a rappresentare la «massa inorganica di coloro che esercitavano diritti d'uso sulle terre», le quali così si aggiungevano alle già esistenti associazioni agrarie aventi il «dominio» di determinati fondi da esse goduti in forma collettiva: appunto, i *dominii collettivi*. Quindi, i domini collettivi, per la legge del 1894 che per prima ha usato tale espressione, erano forme di «proprietà di terre collettive» e non già di diritti di uso civico in senso stretto.

3. - I «domini collettivi» secondo la legge n. 168/2017.

Non intendo insistere sulla correttezza dell'uso dello storico termine «domini collettivi» per indicare i beni di cui la legge in esame si interessa.

Voglio mettere in evidenza che l'art. 3 della legge n. 168/2017 comprende sotto questo termine le terre di originaria proprietà collettiva [lett. a)], quelle derivanti dalla liquidazione dei diritti di uso civico [lett. b)], quelle derivanti dallo scioglimento delle promiscuità [lett. c)] e quelle appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo [lett. e)], e anche le terre di proprietà di soggetti terzi sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati [lett. d)] nonché i corpi idrici su cui i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici [lett. f)]. Orbene, questi ultimi, cioè quelli delle lettere d) ed f) non sono, a stretto rigore, «beni» delle collettività, ma sono terre e corpi idrici *altrui* (di proprietà di terzi, le terre; di proprietà dello Stato, i corpi idrici *ex l.* 5 gennaio 1994, n. 36¹), su cui determinate collettività di cittadini hanno diritto di trarre *alcune* utilità mentre tutte le altre possibili *utilitates* spettano ai rispettivi «proprietari»². Anch'essi

¹ Su tale legge v. A. GERMANÒ, *La proprietà delle acque secondo la legge italiana 5 gennaio 1994, n. 36 in materia di risorse idriche*, in *Dir. agricoltura*, 1997, 19. Sulla compatibilità degli usi civici con la natura pubblica dell'acqua sulla quale gli stessi vengono esercitati, v. A. GERMANÒ, *In tema di usi civici di pesca* (a commento a Cass. 11 ottobre 1961, n. 2072), in *Giur. agr. it.*, 1962, 639. Sulla possibilità che la Regione, competente in materia di gestione del demanio idrico, disponga la concessione per la costruzione di impianti di energia elettrica su corsi d'acqua insistenti su terre regoliere v. le due delibere regionali del 30 dicembre 2008 e del 9 giugno 2009 nonché il ricorso al T.A.R. Veneto da parte della Consulta nazionale della proprietà collettiva e dalle Regole d'Ampezzo, del Cadore, del Comelico e del Colle S. Lucia in *Riv. dir. agr.*, 2009, II, 226-251 con osservazioni di A. GERMANÒ, *Sull'espropriabilità delle terre regoliere*. Con l'ultima delibera del 2009 la Regione Veneto ha dichiarato che «nel caso in cui l'impianto [idrico] interessi (...) beni del patrimonio regoliero, la procedura espropriativa non è ammessa e, pertanto, il richiedente deve dimostrare, mediante atti idonei, la disponibilità del soggetto proprietario a concedere l'uso delle aree medesime».

² È proprio con riguardo alle «utilità» che la comunità può trarre dalle terre che si ha la possibilità di distinguere le terre in loro proprietà dalle terre altrui gravate dal loro uso. Se le utilità sono *tutte*, il godimento delle terre è in proprietà; se sono *alcune*, il godimento riguarda solo queste, dato che tutte le altre utilità spettano al proprietario. Quanto ai «corpi idrici» si potrebbe pensare all'uso di una collettività di cittadini di pescare o di attingere acqua per l'irrigazione. Quanto all'utilizzazione delle fonti di acque minerali che spesso rientrano nel territorio, ad esempio, delle Regole non si può dimenticare che la l. 5 gennaio 1994, n. 36 sancisce perentoriamente che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche» con una sorta di «espropriazione» *ex iure* dei diritti di coloro che, secondo il r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, potevano affermarsene proprietari.

sono, però, domini collettivi, dato che il comma 4 dell'art. 2 accanto ai «beni di proprietà collettiva» chiaramente richiama, appunto, «i beni gravati da diritti di uso civico».

Desidero, invece, esprimere il mio plauso perché i promotori della legge hanno inteso porre fine al frastornante e confusorio utilizzo di termini vari per indicare il fenomeno che qui ci occupa. 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 che, secondo il Censimento ISTAT del 2010, occupano ben 1,688 milioni di ettari, pari al 9,77 per cento dei 17 milioni di ettari del terreno agricolo in Italia.

4. - (*segue*) Il richiamo all'art. 2 Cost. sulla tutela delle formazioni sociali e l'implicito richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale: il riconoscimento di un diritto alternativo.

Vengo ora al merito della legge.

Innanzitutto mi preme mettere in evidenza l'espressione utilizzata dal comma 1 dell'art. 1, ovvero l'uso del verbo «riconoscere» per quanto riguarda il compito svolto dal Parlamento con l'approvazione della legge in esame: la Repubblica «riconosce» i domini collettivi. In altre parole, essi sono già esistenti «fuori» dallo Stato, sicché la Repubblica non li «istituisce» o li «costituisce», ma «prende atto» della loro esistenza.

Bella è, poi, la precisazione, all'art. 1, che «i domini collettivi comunque denominati» costituiscono «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» con il richiamo agli articoli 9 (sulla tutela del paesaggio), 42 (sulla funzione sociale della proprietà privata) e 43 (sulla dimensione comunitaria di determinate imprese con carattere di interesse generale). Mentre non solo è bello, ma è capace di aprire stupendi orizzonti di analisi e di riflessione il richiamo anche all'art. 2 della Costituzione che tutela le «formazioni sociali» in cui l'uomo realizza la propria personalità. La conseguenza di considerare le «comunità» titolari di domini collettivi quali formazioni sociali implica che per esse vale l'art. 118, comma 4, Cost. sul principio di sussidiarietà orizzontale per il quale lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i

Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sicché vanno considerate e favorite le regole di autonormazione e di autoamministrazione che la società civile è capace di esprimere nel perseguimento di interessi generali.

In altre parole, viene riconosciuta l'esistenza di un *diritto alternativo* al diritto statale e/o regionale secondo, appunto, il principio di sussidiarietà. Dunque, ad esempio, il c.d. diritto regoliero è riconosciuto come diritto alternativo al diritto dello Stato, per essere venuto meno, per espressa affermazione del legislatore dell'anno di grazia 2017, l'assolutismo giuridico dell'ordinamento statale. Cioè, e finalmente, si è presa coscienza che «queste strane proprietà nascono al di là dello Stato e al di là dello Stato si motivano, sono il segno di altre culture aliene o contrarie e di esse serbano il marchio»³.

Su questo punto tornerò ancora.

5. - La ragione dei domini collettivi: la tutela dell'ambiente.

Nel suo art. 2 la legge precisa le ragioni del valore e della tutela dei domini collettivi. Nella declamazione che i beni di collettivo godimento sono «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali», si risente l'eco dell'art. 2 Cost. che riconosce e tutela quei diritti che ci consentono di sviluppare armoniosamente la nostra personalità. E nell'affermazione che essi sono «componenti stabili del sistema ambientale» quali «strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale», si ha l'accoglimento legislativo dell'insegnamento della Corte costituzionale, per il quale l'odierna ragione della proprietà collettiva non è più il fatto che i beni di godimento collettivo servono perché «*ne cives fame pereant et inermem vitam ducant*», bensì il fatto che con essi ed attraverso di essi vi è la salvaguardia dell'ambiente⁴.

³ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, 260. E Paolo Grossi aggiunge in *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, *ivi*, 1997, I, 271: «la vera proprietà collettiva è un ordinamento giuridico primario (...) perché qui si ha una comunità che vive certi valori e li osserva, valori ad essa peculiari, gelosamente conservati lungo linee generazionali dalla durata almeno plurisecolare, valori meritevoli del nostro rispetto e della nostra comprensione».

⁴ Cfr., ad esempio e per ultimo, Corte cost. 9 luglio 2014, n. 210 (in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 884, con nota di L. FULCINITI, *La Consulta rettifica la tutela paesaggistica dei demani civici della Sardegna*) e 21 febbraio 2017, n. 103 (in *www.osservatorioagromafie.it*). Ma v. anche Corte cost. 1° aprile 1993, n. 133, pubblicata in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 278, con nota di A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*. Si ricordi, infine, che

6. - (*segue*) ... e la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale.

Riconoscere che il regime dei domini collettivi ha come fine (anche) «la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale» [lett. *b*) del comma 1 dell'art. 1] implica che il «vantaggio» che da essi deriva non è della sola cittadinanza titolare delle terre civiche o della sola e ristretta comunità dei discendenti degli antichi originari titolari delle terre collettive, ma dell'intera collettività nazionale.

Dunque è la Nazione Italia che trae un vantaggio dalla tutela dei domini collettivi che conservano e valorizzano il nostro paesaggio.

7. - Sulla titolarità dei domini collettivi.

Uno dei problemi che hanno assillato la dottrina è la questione della «titolarità» delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico in senso stretto.

Con riferimento alle formule della legislazione e della dottrina degli antichi Stati dell'Italia meridionale e al sentimento di «avversione» del legislatore del 1927 verso le associazioni agrarie titolari di proprietà collettive caratterizzate da spirito democratico, vi era chi assegnava la titolarità delle terre civiche e delle terre collettive ai Comuni⁵, mentre con riferimento ad una dottrina (di molto) successiva alla legge del 1927⁶ vi era chi ne riconosceva la titolarità alla collettività che ne ha il godimento.

Orbene, la nuova legge taglia la testa al toro: essa afferma che titolare è la comunità che, se è inorganizzata, è rappresentata dal Comune⁷, mentre, se è organizzata, è dotata di un ente esponenziale cui spetta l'ammini-

già per l'art. 199, comma 1, lett. *h*) del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e ora per l'art. 142, comma 1, lett. *h*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le aree gravate da usi civici sono sottoposte a vincolo paesaggistico.

⁵ Cfr. le citazioni in U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 930, spec. 949 ss.

⁶ Cfr. i richiami di V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 60-61, 263 ss., 426 ss.

⁷ Si ricordi l'insegnamento di SANTI ROMANO, *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1907-1932, vol. II, parte I, 642-647, per il quale, nelle ipotesi di beni civici in cui non ricorre la fattispecie di un ente che impersoni l'universalità di coloro cui spettano gli usi sui suddetti beni, il Comune assume «il carattere di un suo [della collettività] organo o rappresentante» e dunque riveste «la qualifica di suo amministratore».

strazione e la gestione dei beni di proprietà collettiva e dei diritti di uso civico (art. 2, comma 4).

E la nuova legge ribadisce il disposto della lett. a) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97/1994 secondo cui gli enti esponenziali delle comunità collettive sono soggetti di diritto privato (art. 1, comma 2).

8. - La natura della proprietà dei domini collettivi.

Altra questione rilevante è quella che attiene alla natura della proprietà di cui le comunità collettive sono titolari: essa è pubblica o è privata?

Recentemente le Sezioni Unite della Corte di cassazione, giudicando con la sentenza 11 aprile 2016, n. 702 dell'espropriabilità di terre appartenenti alle Regole cadorine, sulle conclusioni difformi del procuratore generale hanno affermato che i beni regolieri «non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all'art. 42, comma 3, Cost., secondo cui la proprietà privata (*qual è quella in esame*) può essere espropriata – salvo indennizzo – per motivi di interesse generale»⁸. L'inciso «qual è quella in esame» è scritto fra parentesi, quasi a dar conto, nella sua sommarietà, dell'inutilità di una discussione sul punto.

Senonchè proprio il modo netto e secco con cui si pone l'assunto che la proprietà collettiva regoliera è proprietà privata, ha il sapore di un'affermazione superficiale e, per ciò stesso, inesatta. Invero, solo che si consideri il lungo e forte dibattito su tale natura si rilevano due distinte conclusioni, che le Sezioni Unite non si sono prese la briga di confutare. Per la prima, la proprietà collettiva è una proprietà pubblica, perché il legislatore del 1894, con la l. 4 agosto 1894, n. 397, aveva sottoposto i domini collettivi dell'ex Stato Pontificio alla disciplina della legge comunale e provinciale⁹ e il legislatore

⁸ E le Sezioni Unite hanno concluso che i beni regolieri sono, perciò, espropriabili, purché si sia proceduto «ad una valutazione comparativa tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e l'opposto interesse pubblico al mantenimento dell'originaria destinazione dei terreni, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente» e si sia coinvolta la comunità regoliera di cui occorre acquisire il «parere (*peraltro non vincolante*)» [i corsivi sono miei]. La sentenza è pubblicata in *Riv. dir. agr.*, 2016, II, 103, con nota critica di A. GERMANÒ, *Alla ricerca della certezza del diritto tra la forza della storia e la funzione normativa dei giudici. Una non persuasiva sentenza delle Sezioni Unite sulla proprietà regoliera*.

⁹ Cfr. art. 1, comma 1. L'art. 5 di tale legge, che voleva che fosse garantita «la retta amministrazione dei beni sociali» e fosse assicurata «la responsabilità degli amministratori», prescriveva l'applicazione di molte disposizioni della legge comunale e provinciale: sicché la

del 1948, con il d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1105, aveva riconosciuto alle Regole della Magnifica Comunità Cadorina la personalità giuridica di diritto pubblico¹⁰, e perché soprattutto i cultori del diritto pubblico¹¹ per lungo tempo erano stati coloro che avevano preso in considerazione gli usi civici e che ora, più recentemente, sono sempre i cultori del diritto pubblico quelli che intendono gli usi civici come diritti fondamentali costituzionalmente rilevanti e, quindi, nuovamente di rilievo pubblicistico¹².

Per la seconda, da oltre un quarantennio dottrina e giurisprudenza ritengono che la proprietà collettiva è una proprietà *privata e pubblica assieme*, come in modo chiaro si è espressa la stessa Corte Suprema¹³ secondo cui la proprietà collettiva sostanzialmente costituisce un *tertium genus* perché trattasi di beni di appartenenza privata ma assoggettati ad un regime di proprietà pubblica¹⁴.

dottrina e la giurisprudenza ritenevano che i «dominii collettivi» elevati a persone giuridiche avessero la personalità di diritto pubblico, e più precisamente che fossero *enti pubblici economici* perché il carattere preminente che avevano acquistato nell'evoluzione delle finalità dell'associazione, era dato da «quell'attività, nel campo della produzione agricola, svolta nell'interesse dei propri associati e non collegata strumentalmente al perseguimento di quelle finalità di tutela dell'interesse collettivo» (Cass. 28 luglio 1975, n. 25449). Il testo fondamentale della legge n. 1766/1927 non ha, invero, alcuna esplicita definizione, ma, secondo la circolare del Ministero dell'economia nazionale del 10 maggio 1928, n. 936 le associazioni agrarie, «che sotto le denominazioni di Università, Comunanze, Partecipanze, Dominii Collettivi, Vicinie, Regole, Antichi Originari ed altre, ancora esistono nelle varie Provincie dell'Italia settentrionale e centrale», andavano annoverate tra gli enti di diritto pubblico, anche perché essi amministrano i loro beni in ossequio alla legge comunale e provinciale. In argomento v. anche F. GALGANO, *Sulla natura giuridica delle Partecipanze agrarie emiliane*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 179, il quale collega l'assoggettamento delle associazioni agrarie di cui alla legge del 29 giugno 1888, n. 5489 alla «tutela amministrativa» al fine di «impedire che accada la malversazione del danaro sociale e lo sperpero della proprietà comune» come era accaduto alla Partecipanza di Medicina.

¹⁰ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Le Regole della magnifica Comunità Cadorina*, Milano, 1953. Per l'A., la Regola non è riconosciuta come ente con finalità soltanto e semplicemente privatistiche, dato che i suoi fini, pur essendo in primo luogo fini dei regolieri, richiamano interessi più vasti, propri di collettività maggiori. Come soggetti pubblici economici sono intese le Partecipanze agrarie emiliane da F. GALGANO, *Sulla natura giuridica delle Partecipanze emiliane*, cit.

¹¹ Cfr., anche per la bibliografia, S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 147 ss., 164 ss. V. anche L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *IV Dig./pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, 584.

¹² Cfr., anche per la bibliografia, G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012. V. anche A. SIMONCINI, *Il rilievo costituzionale degli usi civici: «un altro modo di regolare?»*, in *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 2005, fasc. II, 37; F. CORTESE, *Sulla definizione di uno statuto costituzionale per le proprietà collettive*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2004, fasc. 2, 17.

¹³ V., ad esempio, Cass. 14 febbraio 2011, n. 3665, pubblicata in *Foro it.*, 2012, I, c. 564, con nota di E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*.

¹⁴ Ancorché non perfettamente risolutori per la specie della proprietà collettiva tengo a ricordare che la dottrina, con riferimento agli interessi/diritti collettivi, ha affermato la loro speciale configurazione in quanto disciplinati in modo da non potersi ricondurre interamente

Per nostra fortuna anche su questo punto il legislatore del 2017 è intervenuto con la forza propria di chi ha il ruolo di statuire il diritto: dopo aver stabilito che gli enti esponenziali delle comunità collettive hanno personalità giuridica di diritto privato (art. 1, comma 2), la nuova legge stabilisce che «il regime giuridico dei beni collettivi resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3). Dunque, in modo chiaro la disciplina dei domini collettivi è *privata* quanto ai soggetti ed è *pubblica* quanto agli oggetti: infatti, l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'inusucapibilità sono i caratteri dei beni pubblici demaniali.

Non suoni contraddizione quanto è scritto nella lett. d) del comma 1 dell'art. 1 della legge in esame, cioè che sui «terreni che il Comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva», perché la disgiuntiva «o» consente di riferire la qualificazione «pubblica» ai terreni che il Comune, soggetto pubblico, amministra – sicché qui il regime dei domini collettivi non solo è pubblico quanto agli oggetti ma lo è anche quanto al soggetto – mentre la proprietà dei terreni di cui le comunità sono titolari è definita puramente e semplicemente «collettiva» rinviando al comma 3 dell'art. 3 la determinazione della sua natura, comma 3 che la considera, appunto, privata e pubblica assieme¹⁵. L'aporia si risolve se al suddetto testo della lett. d) si imma-

né al campo privatistico, né a quello pubblicistico. Sul punto v. V. CERULLI IRELLI, *Organismi di gestione di proprietà comunitarie nella realtà italiana: profili pubblicistici*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990, 193, secondo il quale «nella nostra materia va distinto chiaramente il profilo soggettivo da quello oggettivo: una volta affermato, come afferma il legislatore in materia inequivocabile, che i beni di cui ci occupiamo sono beni assoggettati al regime di tutela pubblicistica incentrato sui noti istituti “demaniali”, ciò che concerne poi le forme organizzative della gestione, la loro stessa ascrizione al diritto pubblico o al privato diviene un profilo non più vincolato a rigidi schemi positivi». Di un *tertium genus* tra persone giuridiche pubbliche e persone giuridiche private con riferimento alla disciplina ex art. 3, legge n. 97/1994 parlano C. TREBESCHI - A. TREBESCHI, *Le proprietà collettive*, in A. CAGNASSO - S. TOSCHEI - M. TUCCI (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, 229.

¹⁵ Vorrei fare presente che quando a Roma, il 7 marzo 2006 nel palazzo del Senato in occasione dell'Assemblea costitutiva della Consulta nazionale della proprietà collettiva, fui invitato a parlare del «perché» fosse ancora doveroso interrogarsi sugli usi civici, alcune organizzazioni montane e associazioni agrarie manifestarono il loro rifiuto ad essere considerati soggetti con personalità giuridica di diritto privato, temendo di perdere i «sussidi» che ad essi spettavano quali soggetti pubblici. Oggi questo problema non esiste: il regolamento comunitario n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013 sullo sviluppo rurale riconosce «sostegni» per forestazioni, imboschimenti e operazioni agro-climatico-ambientali «a proprietari terrieri pubblici e privati» (art. 22) e agli «enti gestori del territorio» (art. 28) anche se privati.

gini aggiunto l'avverbio «rispettivamente» in modo che la norma dica: «(...) su terreni che il Comune o la comunità da esso distinta ha[nno], *rispettivamente*, in proprietà pubblica o collettiva». Non si tratterebbe di un intervento, per così dire, ortopedico, ma dell'unico possibile coordinamento di detta lett. d) con le altre disposizioni della legge in esame.

9. - I domini collettivi come forma di comproprietà intergenerazionale.

Vi sono altri sei argomenti che ritengo utile affrontare e riferire. Innanzitutto quattro osservazioni: una di approvazione; un'altra di disappunto; una terza diretta ad evidenziare la mancanza di una opportuna disposizione di natura fiscale; una quarta di «leggera» critica alla formulazione letterale della legge. E poi è necessario/opportuno cercare di comprendere che cosa potrebbero/dovrebbero fare le Regioni in applicazione della legge n. 168/2017 e cosa dovrebbero fare le Regole del Cadore che, nella loro maggior parte, vantano una titolarità basata sul vincolo agnazio di linea maschile.

La prima osservazione è di approvazione. Essa è relativa alla specificazione della «perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» dei domini collettivi. Mi preme far emergere il collegamento di tale affermazione con quanto la lett. c) del comma 1 dell'art. 1 precisa e cioè che il patrimonio naturale, economico e culturale delle comunità collettive è «considerato come comproprietà inter-generazionale». In altri termini la nuova legge consolida la regola secondo cui ciascuno dei comunisti gode del bene collettivo non secondo l'antico *jus utendi et abutendi* riconosciuto al proprietario, ma in modo che il bene sia lasciato integro al godimento delle future generazioni, e quindi – in ultima analisi – come titolare sì di un diritto reale, ma di usufrutto.

10. - Sull'espropriabilità dei domini collettivi.

La seconda osservazione è di disappunto.

Forse sarebbe stato un bene che la nuova legge si fosse espressa sulla espropriabilità dei domini collettivi. Questo non è un problema da

poco. E se è vero che la giurisprudenza è nel senso che i beni in proprietà collettiva sono espropriabili soltanto previa la loro sdemanializzazione¹⁶, il *dictum* del legislatore sarebbe stato più che opportuno a rinforzo – per la specificità del suo oggetto – del comma 1 *bis* dell'art. 4 del Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità, il quale precisa che «i beni gravati da uso civico – si noti: i beni *gravati da usi civici*, non già i beni civici – non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con

¹⁶ Il Commissario agli usi civici del Lazio con sentenza del 4 giugno 1981 ha affermato che «il regime dei beni civici (...) ha i caratteri propri della demanialità, in quanto i beni civici sono inalienabili, incommerciabili, imprescrittibili, non suscettibili di pignoramento e quindi di espropriazione forzata, tanto su istanza dei privati, quanto della stessa pubblica amministrazione. Né, infine, di espropriazione per pubblica utilità, salvo che la loro alienazione non sia realizzata nei casi o nei modi di legge» (la sentenza è pubblicata in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 370, con nota di P.U. DI PALMA, *Nullità di aggiudicazione in procedimento di espropriazione immobiliare di usi civici* e si trattava della causa tra il Comune di Riano e un privato aggiudicatario di terreni gravati da uso civico: il Comune di Riano, debitore esecutato, espropriato di alcuni terreni ad istanza del creditore, aveva chiesto al Commissario liquidatore degli usi civici che fosse dichiarata nulla la vendita, operata dal Tribunale di Roma, in favore dell'aggiudicatario). Lo stesso Commissario agli usi civici del Lazio con decisione del 18 febbraio 1991 ha affermato che dovevano essere disapplicati, per carenza di potere ablatorio, i provvedimenti amministrativi sull'espropriazione dei terreni collettivi appartenenti al demanio comunale di Frascati su cui doveva sorgere la seconda Università di Roma, e ciò perché essi non avevano provveduto al mutamento di destinazione delle terre di uso civico incluse nel comprensorio (la sentenza è pubblicata in *Giust. civ.*, 1991, I, 1344 e la controversia era tra il Comune di Frascati e l'Università degli studi di Roma II). Il Commissario degli usi civici del Veneto con decisione del 13 maggio 2005 ha affermato che l'espropriazione dei beni soggetti ad uso civico deve essere preceduta dal provvedimento regionale di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso (la sentenza è pubblicata in *Riv. amm. Veneto*, 2007, 70, con nota di I. CACCIAVILLANI, *Usi civici e regole: coerenza giurisprudenziale ed equivoci di giurisdizione*). Il Commissario degli usi civici della Calabria ha dichiarato illegittima la trasformazione di un'area assoggettata ad usi civici, perché sprovvista dell'autorizzazione regionale di mutamento di destinazione (la sentenza è pubblicata in *Corti calabresi*, 2007, 699. La massima può essere letta in *Rep. Foro it.*, 2008, voce *Usi civici*, n. 15). La stessa Corte di cassazione ha affermato nella sentenza 11 giugno 1973, n. 1671 che «qualora i beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l'uso civico, vengano espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione prevista dalla legge in materia (...) le ragioni derivanti dai diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione; se, invece, l'uso civico si esercita sui beni appartenenti alla collettività (...) il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui beni stessi sono assoggettati (...) comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa sdemanializzazione» (la sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1973, voce *Usi civici*, n. 10), e nella sentenza del 28 settembre 2011, n. 19792 ha ritenuto «opportuno affermare espressamente il principio che un bene soggetto ad uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimilano ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una c.d. sdemanializzazione di fatto» (la sentenza è pubblicata in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, 73, con nota di A. GERMANÒ, *Sull'impignorabilità dei beni di uso civico: una rilevante sentenza della Corte Suprema*).

l'esercizio dell'uso civico»¹⁷. Se non possono essere espropriati neanche i beni *privati* gravati da uso civico senza la previa loro sdemanializzazione, a maggior ragione si deve concludere per l'esproprio dei beni in proprietà delle comunità collettive. Se la nuova legge l'avesse affermato, aggiungendo così una altra «i» – quella dell'inespropriabilità – alle tradizionali tre «i» dell'inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità dei domini collettivi, sicuramente si eviterebbero future liti.

11. - Sulla esenzione dei domini collettivi dall'imposta IRPEG ora IRES.

La terza osservazione ha per oggetto la mancanza di una opportuna disposizione fiscale. Intendo riferirmi all'art. 74 del Testo Unico sulle imposte sul reddito o T.U.I.R.; ma è doveroso che io premetta che non si possono rimproverare coloro che hanno formulato la nuova legge per non avere avuto contezza e, quindi, per non avere considerato che, negli anni 2013-2017, vi era una lite fra l'Agenzia delle Entrate e il Consorzio Vicinia di Camporosso dinanzi alle Commissioni tributarie di 1° grado di Udine e Regionale di Trieste e la Sezione tributaria civile della Corte di cassazione relativamente all'esenzione degli «enti gestori di demani collettivi» dall'IRPEG ai sensi del detto art. 74 (*ex art.* 88) del T.U.I.R.

¹⁷ E si consideri che la Corte di cassazione, nella sentenza del 28 settembre 2011, n. 19792, ha riconosciuto che la sdemanializzazione dei beni civici è il risultato di un complesso procedimento, facendo presente che «per i beni gravati da uso civico la delicatezza e complessità degli accertamenti necessari per la sclassificazione, ma soprattutto la peculiare struttura dell'istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari dell'uso civico, escludono che questa possa avvenire in via di mero fatto. A differenza dai beni demaniali tradizionalmente intesi (...), per i quali il presupposto della sdemanializzazione resta - nell'ipotesi più favorevole per il privato - una situazione di protratta inerzia della pubblica amministrazione, unica abilitata ad espletare sul bene anche la signoria di fatto indispensabile per imprimervi la destinazione all'uso pubblico, sui beni gravati da uso civico sussiste la compresenza di un complesso di diritti soggettivi esercitabili *uti singulus* da ciascuno dei beneficiari di quello, sicché le situazioni da accertare sono molte e complesse, nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipi e, per loro o in loro figurativa rappresentanza, con l'ente pubblico territoriale di riferimento individuato dalla legge. Soltanto la garanzia dei passaggi procedurali volti a verificare l'effettiva perdita, da parte del bene, delle sue attitudini ad essere destinato all'uso civico - relazioni di organi tecnici dotati di particolare competenza, ricerche comparative su documenti, esame di provvedimenti di sfruttamento del bene a fini diversi da quelli originari e così via, a seconda delle differenti legislazioni regionali - può allora garantire la collettività indistinta degli altri partecipanti a quest'ultima, in quanto tali contitolari del medesimo diritto, in ordine al venir meno di una situazione, almeno originariamente pacifica, di sussistenza di quell'uso civico».

La Regola di Camporosso, titolare di proprietà annotate sul Libro fondiario dell'Ufficio Tavolare di Tolmezzo e denominate Servitù della Valcanale aveva pagato l'IRPEG per gli anni 2000-2004. Successivamente ne aveva richiesto il rimborso all'Agenzia delle Entrate, sostenendo la propria esenzione in virtù dell'art. 74 del T.U.I.R. che stabilisce che «gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo anche se dotati di personalità giuridica, i Comuni, i consorzi tra enti locali, *le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi*, le comunità montane, le Province e le Regioni non sono soggetti all'imposta» IRPEG. E aveva vinto presso le Commissioni tributarie di Udine e di Trieste¹⁸.

Chi ha commentato l'art. 74 del T.U.I.R. ha giustificato il privilegio dell'esenzione per il fatto che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nonché le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi svolgono una funzione pubblica e – per quanto concerne questi ultimi – la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile della comunità e la tutela del paesaggio, sicché era da ritenersi che fossero esonerate dall'IRPEG anche le comunità titolari di demani collettivi¹⁹. Senonché la Suprema Corte, su ricorso dell'Agenzia delle Entrate, ha negato che la suddetta Vicinia di Camporosso della Valcanale abbia diritto all'esenzione perché non è un ente pubblico ma un soggetto privato e perché la sua gestione è a favore di un determinato gruppo di persone e non di un'intera collettività.

Più precisamente, la Cassazione ha affermato che, per godere dell'esenzione dall'IRPEG, gli enti gestori dei demani collettivi non possano essere soggetti privati come delineati dalla legge n. 97/1994 e come definitivamente sono ora definiti dalla legge n. 168/2017, ma siano necessariamente «enti pubblici», ponendo a base della sua pronuncia la rubrica dell'art. 74 del T.U.I.R. che riporta appunto «Stato ed enti pubblici». In secondo luogo ha affermato che, per potere godere dell'esenzione, il ruolo svolto dagli enti gestori dei demani collettivi non possa avere riferimento – come nella specie – alla ristretta comunità della Vicinia di Camporosso ma debba necessariamente riferirsi alla colletti-

¹⁸ Cfr. A. GERMANÒ, *Il privilegio dell'esenzione dall'IRPEG per i soggetti che si interessano della tutela ambientale del relativo territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, 79.

¹⁹ Cfr. G. DI PAOLO, *L'IRPEG e gli Organismi gestori di proprietà collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 423. V. anche A. GERMANÒ, *Imposte sui redditi delle persone giuridiche - IRPEG*, *ivi.*, 1998, II, 115.

vità, ponendo a base della sua pronuncia la circolare n. 40/E del 1999 del Ministero delle finanze in cui si afferma che il «contenuto dell'uso civico è il godimento della generalità e non di un singolo o di singoli». Si potrebbe osservare che la Suprema Corte ha «creato» una norma ricavandola dalla rubrica di un articolo che – ben si sa – non è legge, e da una circolare ministeriale che – e anche questo ben si sa – non obbliga i giudici. Ma per l'IRPEG pagata dalla Vicinia di Camporosso per gli anni 2000-2004 la conclusione ormai è definitiva.

Mi chiedo, allora, che cosa avrebbero potuto fare i senatori che hanno formulato il testo della nuova legge sui domini collettivi, se avessero avuto contezza di tali liti. Mi pare che, partendo dall'aver riconosciuto che gli enti gestori dei domini collettivi sono enti con personalità giuridica di diritto privato (art. 1, comma 2) che assicurano la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale [art. 2, comma 1, lett. b)], al legislatore del 2017 forse sarebbero bastate poche parole in aggiunta al comma 6 dell'art. 3. Questo comma, invero, riferisce degli effetti dell'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici *ex* art. 142, comma 1, lett. h) del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Sarebbe bastata, forse, una brevissima aggiunta relativamente anche ad un altro effetto, quello, appunto, dell'esenzione dall'IRPEG²⁰.

Potrà la Consulta nazionale della proprietà collettiva trovarvi un rimedio? Mi piacerebbe che la Consulta sollecitasse i suoi enti associati a non pagare l'IRES invocandone l'esenzione. La Consulta dovrebbe ad essi ricordare che la l. 27 dicembre 1997, n. 48, nel disporre l'aggiunta delle parole «gli enti gestori del demanio collettivo», aveva riformulato l'originario art. 88 del T.U.I.R. sotto la rubrica «Soggetti esenti dall'IRPEG»; e che solo con la rielaborazione del T.U.I.R.²¹ il vecchio art. 88 è

²⁰ Il sen. Pagliari, nel suo intervento al Convegno del 4 febbraio 2018 a Trieste ha, però, ricordato che solo l'eliminazione, dal testo proposto, di una prevista esenzione dall'IVA ha indotto il Ministero delle finanze a porre fine alla sua «opposizione» alla legge in esame.

²¹ La rielaborazione del T.U.I.R. è avvenuta con il d.lgs. n. 344/2003. Orbene, quando si parla di Testo Unico si intende il coordinamento di testi normativi pregressi, ossia il prodotto di una loro ricognizione e del conseguente «assemblaggio» in un unico testo in cui i precedenti testi normativi sono ripetuti nelle loro esatte pregresse formulazioni: quindi, il vecchio art. 88 doveva essere ricopiato esattamente come era vigente al momento della compilazione del Testo Unico, cioè con l'aggiunta e con la rubrica rispettivamente introdotta e formulata nel 1997, rubrica che non ha «Stato ed enti pubblici» ma «Soggetti esenti dall'IRPEG». In argomento v. A. GERMANÒ, *L'IRPEG e gli enti gestori di domini collettivi*, in questa Riv., 2018, in corso di pubblicazione.

divenuto l'attuale art. 74 la cui rubrica, però scorrettamente, ha ripreso quella vecchia «Stato ed enti pubblici»²².

12. - Sul termine «possesso» utilizzato in modo improprio dalla legge n. 168/2017.

La quarta osservazione è una critica.

Rilevo che la lett. *a*) del comma 1 dell'art. 3 usa il termine «imputate o possedute da Comuni, frazioni o associazioni agrarie».

Ritengo che il richiamo al «possesso» dipenda dal fatto che il legislatore non ha concordato il comma in esame con altre disposizioni della stessa legge da cui si ricava che la proprietà e, quindi, il possesso quale dato di «fatto» ad essa sotteso, è della comunità. Cosicché devo pensare che il richiamo al «possesso» sia utilizzato in modo improprio o, *melius*, nel modo proprio del parlare comune. Il richiamo ad un «possesso» del Comune non è, poi, coerente con la disposizione del comma 4 dell'art. 2, allorché si afferma che «in mancanza degli enti [esponenziali delle collettività titolari] i predetti beni sono *gestiti* dai Comuni con amministrazione separata»²³ e, dunque, da gestori e amministratori e non da «possessori».

La formula letterale mi pare scorretta; ma una corretta interpretazione porta a capire che il termine «possesso» qui è usato in modo improprio.

13. - L'assegnazione, agli stessi enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, della formulazione del proprio «diritto» con riguardo ai punti 1-4 della lett. *b*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97/1994 e il residuo compito delle Regioni.

²² Si tenga presente che, in difetto di comunità organizzate, la gestione dei demani collettivi è svolta dai Comuni i quali, in forza dell'art. 74 del T.U.I.R., sono esenti dall'IRPEG sui redditi provenienti dai beni da essi gestiti. Se si mantenesse fermo il *dictum* della Suprema Corte del 4 dicembre 2017 si produrrebbe una ingiustificabile differenza a seconda che i demani collettivi fossero amministrati e gestiti dai Comuni, oppure da enti muniti di personalità giuridica di diritto privato.

²³ Sull'amministrazione separata dei beni civici il richiamo è alla legge n. 278/1957. Si noti che i consiglieri dell'amministrazione separata devono risiedere nel Comune, mentre siffatto requisito non è prescritto per l'elezione a consigliere comunale.

Ma cosa dovrebbero fare le Regioni per «attuare» questa legge?

È necessario ribadire un punto a cui ho appena accennato. L'aver messo in evidenza che lo scopo della nuova legge è quello di confermare normativamente che i domini collettivi conservano e valorizzano il patrimonio naturale nazionale, ovvero sia tutelano il paesaggio, ha la conseguenza che la loro tutela è competenza dello Stato *ex lett. s)* del comma 2 dell'art. 117 Cost., mentre la loro valorizzazione appartiene anche alle Regioni.

Orbene, proprio per la realizzazione di tale scopo di valorizzazione la legge *ancora* attribuisce alle Regioni il compito di provvedere, ma «entro dodici mesi dalla [sua] entrata in vigore», ad attuare quanto prescritto dalla l. 31 gennaio 1994, n. 97 intitolata «nuove disposizioni per le zone montane». Questa legge del 1994 attribuiva alle Regioni il compito, fra l'altro, di determinare alcuni contenuti degli statuti delle organizzazioni familiari montane e delle comunità collettive. La legge del 2017 dispone però che, in difetto di legislazione regionale sui punti di cui ai numeri 1-4 della lett. *b)* del comma 1 dell'art. 3 della legge del 1994, vi provvedano direttamente gli stessi enti esponenziali delle dette comunità.

In altre parole, se le Regioni non provvederanno entro il 12 dicembre 2018²⁴ a legiferare sui determinati aspetti del regime della proprietà collettiva indicati dalla lett. *b)* dell'art. 3 della legge del 1994, lo potranno fare direttamente gli enti esponenziali dei domini collettivi. Così si realizzerebbe quel *diritto alternativo* al diritto statale-regionale a cui ho fatto cenno richiamando il pensiero di Paolo Grossi. Ed anzi a tal fine mi preme segnalare l'abrogazione del comma 2 dell'art. 3 della legge n. 97/1994, per il quale, fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali sul riordino della disciplina delle organizzazioni montane, sarebbero continuate ad avere vigore le norme previgenti. In altre parole, la legge del 1994 faceva dipendere dalla legge regionale non solo la predisposizione del procedimento al termine del quale la Regione avrebbe conferito alle comunità collettive la personalità giuridica di diritto privato [lett. *a)*], ma altresì la disciplina delle comunità collettive nei suoi profili statutari fondamentali [lett. *b)*]. Oggi, per la legge sui domini col-

²⁴ Invero, la legge n. 168/2017 è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 278 del 28 novembre 2017, a cui occorre aggiungere i prescritti quindici giorni per la sua entrata in vigore, che è, quindi, il 13 dicembre 2017. Questa data è il *dies a quo* per calcolare il tempo dell'anno concesso alle Regioni.

lettivi gli enti esponenziali dei domini collettivi sono già soggetti di diritto privato, senza che occorra che la Regione vi provveda con un suo atto amministrativo, e, se entro l'anno le Regioni non «completeranno» il diritto statutario di tali soggetti, costoro sono autorizzati ad utilizzare un vero e proprio e «forte» potere di autonormazione, «creando» il loro rispettivo diritto.

In sostanza, rispetto alla vecchia legge n. 97/1994 la nuova legge ha aggiunto qualcosa che potrebbe essere definito «rivoluzionario» nel rapporto fra il diritto della Repubblica e l'alternativo diritto delle collettività titolari dei domini collettivi. Le Regioni che finora non hanno provveduto ad attuare l'art. 3 della vecchia legge n. 97/1994, hanno tempo un solo anno per provvedere a dettare norme valide per le proprietà collettive del rispettivo territorio; altrimenti non lo potranno fare più. Nel futuro varrà il diritto alternativo rappresentato dagli statuti dei singoli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini collettivi.

Devo, però, attenuare subito quanto ho appena detto, perché – mi pare – che il sistema consenta ancora l'intervento regionale in materia.

I punti su cui le Regioni avevano il potere normativo sulla disciplina degli enti gestori di proprietà collettive erano quelli individuati ai numeri 1-4 della lett. *b*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994.

Se si analizzano i detti numeri 1-4 ci si accorge che gli enti dei domini collettivi non potrebbero dettare tutte le disposizioni occorrenti.

Gli enti potrebbero, a seguito di una «autorizzazione», prevedere e disporre «una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali» e potrebbero stabilire che il cambiamento di destinazione non possa incidere sulla consistenza agro-silvo-pastorale del patrimonio antico (numero 1); ma certamente non sono in condizione di compiere una «autorizzazione» che, per sua natura, presuppone la distinzione fra il soggetto autorizzante e il soggetto autorizzato.

Certamente gli enti gestori dei domini collettivi potranno deliberare norme che attengano alle modalità con cui le famiglie stanziate sul territorio scelgono liberamente i rispettivi rappresentanti sì che sia garantita la loro partecipazione alla gestione dei beni comuni (numero 2); ma tale autonormazione era già riconosciuta agli enti gestori, dato che il potere normativo regionale era previsto soltanto «in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni». Rimane il fatto che tali norme di autocontrollo potrebbero continuare a mancare per «omissio-

ne» da parte degli stessi enti esponenziali di domini collettivi.

Ed ancora: gli enti gestori dei domini collettivi ben potranno stabilire le modalità di pubblicità degli elenchi dei nuclei familiari e degli utenti aventi diritto e individuare «forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati» (numero 3), ma non potranno disporre la «annotazione nel registro dei beni immobili» di siffatte forme di pubblicità perché di detti registri non hanno alcuna disponibilità normativa.

Infine, gli enti gestori di domini collettivi potrebbero manifestare, nei loro statuti, il *favor* verso il loro coordinamento con Comuni e comunità montane e verso «forme di gestione consortile dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia e impossibilità di funzionamento», nonché potrebbero impegnarsi ad essere coinvolti «nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale» (numero 4); ma nel concreto il loro coinvolgimento dipende dall'ente che può dettare le scelte urbanistiche e che può avviare specifiche gestioni forestali e ambientali o promuovere la cultura locale, e non già da essi²⁵.

Dall'esame siffatto deriva una rilevante conseguenza: cioè che il diritto frutto della nuova autorizzata autonormazione degli enti esponenziali di domini collettivi quasi sempre sarebbe un diritto programmatico e non già un diritto di disposizione immediatamente vincolante. Invece, quest'ultimo spetta ancora alle Regioni, per altri dodici mesi.

Ma cosa succede se le Regioni non utilizzeranno il loro potere legislativo entro i dodici mesi dall'entrata in vigore della legge n. 168/2017 e, quindi, daranno agli esponenziali di domini collettivi il «potere» di dettarsi il proprio «diritto» nei punti dei numeri 1-4 della lett. b) dell'art. 3 della legge n. 97/1994?

La nuova legge fa una precisazione importantissima: «i provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma [cioè ai sensi dei numeri 1-4 della lett. b) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994] sono resi *esecutivi* con deliberazione delle Giunte regionali». In altre parole, i provvedimenti degli enti gestori dei domini collettivi verranno sempre assoggettati ad un controllo e a un «giudizio» di stretto

²⁵ Con riferimento all'attuazione di tale disposizione da parte della Regione Veneto v. E. TOMASELLA, *Beni regolieri e poteri locali: a proposito della l.r. Veneto 19 agosto 1996, n. 26*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 94. Cfr. anche EAD., *Beni regolieri e poteri dei Comuni veneti* (a commento a sentenze del T.A.R. Veneto 2 ottobre 1999, n. 1462 e 2 marzo 2000, n. 762), *ivi*, 2000, II, 153.

diritto da parte delle Regioni. Comunque alle Regioni spetterà sempre – in virtù della vecchia legge del 1927 sugli usi civici – il potere di autorizzare il mutamento di destinazione dei beni collettivi.

14. - La lett. a) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97/1994 e il compito delle Regioni di riconoscere la personalità giuridica di diritto privato alle ancora inorganizzate collettività che intendano assumere la qualità di enti esponenziali di domini collettivi.

Ma c'è qualche altra cosa da mettere in evidenza. Ho ricordato che il comma 7 dell'art. 3 della nuova legge prevede che, decorsi dodici mesi dalla sua entrata in vigore, gli enti esponenziali sono autorizzati a fissare, nei loro statuti, i punti salienti della ricordata lett. b) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97/1994. Ma come ho accennato, il comma 1 del detto art. 3 ha un'altra lettera, la lett. a), la quale stabilisce – ed il suo disposto per memoria ripeto qui – che «le Regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane (...) sulla base dei seguenti principi: lett. a): alle organizzazioni predette è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale (...)».

Che valore ha questa disposizione rispetto alla solenne affermazione del comma 2 dell'art. 1 della nuova legge, secondo cui «gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria»?

Se voglio dare un significato alla permanenza della detta lett. a) dell'art. 3 della legge n. 97/1994 devo pensare ad un intervento della Regione attributivo della personalità giuridica a soggetti non compresi nella nuova legge, cioè a soggetti ai quali la nuova legge non ha già – *jure et de jure* – attribuito la personalità giuridica. Cioè devo pensare a un provvedimento (regionale) costitutivo²⁶ di un soggetto esponenziale di una collettività che finora non risulti entificata.

²⁶ Come «provvedimento autoritativo, di carattere non meramente ricognitivo ma costitutivo» le Sezioni Unite della Corte di cassazione, nell'ordinanza 2 dicembre 2008, n. 28542, hanno definito il provvedimento con cui la Regione attribuiva la personalità giuridica di diritto privato alle ricostituite Regole del Cadore. Cfr. in argomento A. GERMANÒ, *Sulla denegata ricostituzione della Regola di Asiago*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, II, 337.

Ed allora non posso non ricordare l'esistenza di specifici procedimenti che alcune leggi regionali prevedono per l'entificazione delle collettività titolari di terre civiche e di terre collettive. La l. 19 agosto 1996, n. 26 della Regione Veneto detta un particolare *iter* posto in essere da un «comitato promotore», all'esito del quale la originaria comunità «si ricostituisce» come Regola ed ottiene dalla Regione la personalità giuridica di diritto privato (art. 2, comma 2); e la stessa Regione Veneto con la l. 22 luglio 1994, n. 31 detta un *iter* procedimentale introdotto da «comitati» all'esito del quale viene eletto un Comitato per l'amministrazione separata dei beni di uso civico (le c.d. ASBUC) a cui è riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico (artt. 3 *bis* e 5 *bis*).

La l. 23 maggio 2014, n. 27 della Regione Toscana individua «l'ente gestore» sia nell'ente già esistente, sia nel Comune, riconoscendo tanto all'ente gestore già esistente, quanto al soggetto gestore dell'amministrazione separata delle terre civiche la personalità giuridica di diritto privato (artt. 15 e 21). Ma il regolamento 21 aprile 2015, n. 52, attuativo di tale legge regionale, detta un *iter* procedimentale per la costituzione dell'ente gestore al posto del Comune (art. 11) e per la costituzione del comitato di amministrazione degli usi civici frazionali nelle more della costituzione dell'ente gestore (art. 13), e ciò su richiesta di «un gruppo d'interesse in rappresentanza degli utenti» titolari degli usi civici (art. 13).

Da parte sua la Regione Friuli-Venezia Giulia detta, nella l. 5 gennaio 1996, n. 3, l'*iter* procedimentale all'esito del quale una collettività, denominata Vicinia o Consorzio vicinale, su richiesta di soggetti capaci di dimostrare di avere un numero di aderenti corrispondente alle famiglie di antico insediamento e di avere un patrimonio di beni mobili ed immobili in comune proprietà, ottenga dalla Regione la personalità giuridica di diritto privato (art. 2)²⁷.

In altre parole, le citate legge regionali contengono norme che regolano le modalità procedurali in forza delle quali comunità titolari di proprietà collettive attualmente inorganizzate intendano ricostituirsi e,

²⁷ Sul «diritto» delle Comunelle del Carso di chiedere ed ottenere dalla Regione la propria entificazione con personalità giuridica di diritto privato v. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2000, n. 369 di cui si dette diffusione in occasione della Conferenza su «Le terre collettive delle comunioni familiari» organizzata il 27 maggio 2000 in Trieste dalla Comunanza-AgrarnaSkupnost di Trieste. Su tale sentenza v. A. GERMANÒ, *Comunanze agrarie del Carso e usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 350. In argomento v. anche C. e A. TREBESCHI, *Il nuovo ruolo delle proprietà collettive nel Carso triestino*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, II, 71.

perciò, richiedano di entificarsi ed ottenere così la personalità giuridica che sarà di diritto privato.

Orbene, a me pare che questa normazione procedimentale ancora spetti alle Regioni in forza della lett. a) del comma 1, dell'art. 3 della legge n. 97/1994. Sicché la Consulta nazionale della proprietà collettiva potrebbe sollecitare le Regioni, che finora non vi hanno provveduto, a prevedere e regolare simili procedimenti a favore delle comunità ancora non assurte ad enti gestori del proprio patrimonio collettivo.

15. - Il richiamo alla Costituzione a cui sono soggette le comunità titolari di domini collettivi e il problema del diritto delle donne discendenti dagli antichi originari di essere regoliere.

Per ultimo, voglio suggerire qualcosa alle Regole del Cadore. Mi resta, cioè, da dire del richiamo alla Costituzione a cui «è soggetto l'ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» [art. 1, comma 1, lett. a)]. La disposizione farà risorgere la questione del diritto delle donne ad essere «regoliere»?

Ricordo che la Regola di Casamazzagno aveva approvato un nuovo Statuto in cui, tra le altre disposizioni, attribuiva il diritto di partecipare alla Regola solo alle persone adulte di sesso maschile. La delibera venne impugnata e la controversia è passata attraverso tutti i tre gradi di giudizio: prima vi è stata la sentenza del Tribunale di Belluno del 2006, poi quella della Corte d'appello di Venezia del 2012 e, infine, quella della Cassazione del 2015²⁸. La Suprema Corte ha confermato la pronuncia

²⁸ In argomento v. A. GERMANÒ, *Sul diritto delle donne nell'ordinamento delle Regole*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, 292-295. Le sentenze della Corte d'appello di Venezia e della Corte di cassazione 13 aprile 2015, n. 14053 citano, a conforto della loro tesi, l'ordinanza della Corte costituzionale del 26 luglio 1988, n. 917, con cui, dichiarando l'inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 7 del laudo della Comunanza delle Regole d'Ampezzo per la mancanza di valore di legge da parte degli statuti regolieri, ebbe ad aggiungere che «non può lo statuto di una comunione familiare derogare ad una norma di legge, salvo quanto genericamente rimesso dalla legge all'autonomia delle parti; e che le comunioni familiari montane sono disciplinate anche dalle consuetudini che, rispetto alla legge, assumono sempre una posizione subordinata e non possono mai derogare alla stessa». Ma mi pare che i due incisi della Corte costituzionale non fossero rilevanti ai fini del decidere perché appaiono un *obiter dictum*, con tutte le conseguenze ai fini della loro «forza» di rispetto. È doveroso ricordare che la Corte d'appello di Trento, con sentenza 22 novembre 1988 [in E. ROMAGNOLI - C. TREBESCHI - A GERMANÒ - A. TREBESCHI

della Corte d'appello di Venezia, sancendo l'illegittimità della clausola statutaria di esclusione delle donne di far parte della Regola, per violazione del divieto costituzionale di discriminazione basata sul sesso. Si afferma che la previsione, pur «derivante da un'antica consuetudine volta alla conservazione del cognome paterno e a riservare l'amministrazione del patrimonio comune ai maschi della famiglia che abbiano raggiunto la maggiore età, risulta ispirata a regole non più coerenti con i principi dell'ordinamento, in particolare con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna sancito dall'art. 3 Cost., senza dubbio preminente rispetto alle norme consuetudinarie».

Orbene, se anche in virtù della legge del 2017 le comunità collettive sono formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost.²⁹, è certo che esse trovano tutela costituzionale solo e nella misura in cui consentono e favoriscono il libero sviluppo della persona, ovvero solo e nella misura in cui sono espressione della potenzialità sociale della persona umana³⁰.

La norma consuetudinaria dell'esclusione delle donne dalla partecipazione alla Regola è conseguenza di un antichissimo principio del diritto regoliero, quello dell'esclusione dei foresti³¹ ed è espressione dell'antica autonomia statutaria dalle Regole esplicitata nei rispettivi laudi. Se è premessa indiscussa che le Regole hanno personalità giuridica di diritto privato e che come tali hanno un'autonoma potestà statutaria, il tema della discussione è, allora, quale sia il limite entro il quale l'autonomia statutaria delle Regole viene riconosciuta dal diritto sulle proprietà collettive.

(a cura di), *Comunioni familiari montane*, vol. II, Brescia, 1992, 650] ha ritenuto che l'art. 3 Cost. non possa trovare applicazione nella Regola feudale di Predazzo (il cui statuto esclude i discendenti di vicini donne), affermando che il principio di eguaglianza non possa essere invocato di fronte a norme di tipo privatistico (come quelle della Regola feudale di Predazzo), «non potendosi ritenere nullo quel testamento in cui sono istituite eredi solo le figlie femmine, né nulla la costituzione di una fondazione diretta a soccorrere le sole orfanelle e non anche gli orfanelli». Chiamata nuovamente a pronunciarsi, la Corte d'appello di Trento, con la sentenza 2 giugno 1998 (in *Riv. dir. agr.*, 1998, II, 352) ha capovolto la precedente conclusione, basandosi però sull'affermazione che la Regola feudale di Predazzo sarebbe una comunione romanistica, per cui si dovrebbero applicare i principi del codice civile in materia di successione. Sulla sentenza della Corte d'appello di Trento v. A. GERMANÒ, *Hic sunt leones: ovvero, della proprietà collettiva*, *ivi*, 1998, II, 361.

²⁹ Sul punto v. A. GERMANÒ, *Le comunioni familiari montane come formazioni sociali*, in *Riv. giur. sarda*, 1992, 277.

³⁰ Cfr. G. BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, 23.

³¹ Invero, per garantire l'unità del gruppo i regolieri hanno limitato l'ingresso del forestiero nel gruppo chiuso, imponendogli talvolta un divieto assoluto, più spesso autorizzandolo ma

Dai vari interventi giudiziari in controversie endoassociative di ordinamenti confessionali con riguardo all'espulsione del «fedele»³² si ricava che, quando una norma statutaria è lesiva di un diritto fondamentale, è applicabile il principio dell'efficacia dei diritti costituzionali anche nei rapporti interprivati³³. La risposta, allora, non potrebbe essere che quella di affermare che l'autonomia statutaria della «formazione sociale» titolare di domini collettivi, inserendosi nel quadro dei valori che l'ordinamento è tenuto a realizzare, riceve i suoi limiti nella contemporanea esigenza della tutela della persona e dei suoi diritti. A questo punto ci si avvede che il principio dell'esclusione dei foresti può non essere ritenuto principio cardine e *assoluto* dell'ordinamento regoliero, se è vero, come è vero, che nel tempo le Regole hanno variamente, da zona a zona, dettato le condizioni per il forestiero di «entrare» nelle Regole³⁴. Sicché può ritenersi che l'attribuzione della pienezza dei diritti ai soli regolieri maschi non sia assolutamente necessaria per raggiungere i fini cui le Regole tendono come formazioni sociali. Perciò non è contestabile la necessità che gli statuti delle Regole rispettino il divieto costituzionale di discriminazione secondo il sesso³⁵.

dopo la decisione favorevole dell'assemblea, talvolta *nemine discrepante* e comunque dopo una residenza *in loco* per più anni e un contributo alle «fazioni» personali e reali già sopportate dagli originari regolieri. Ora, se la donna fosse considerata regoliera *tout court*, qualora si maritasse con un soggetto estraneo alla Regola, i suoi figli sarebbero regolieri senza nessuna condizione.

³² Ci si riferisce a casi di espulsione del «fedele» da ordinamenti confessionali e al diritto di costui di rivolgersi al giudice italiano per sindacare l'esercizio del potere di espulsione, nei quali la giustizia endoassociativa è stata rivendicata dai gruppi sociali quale importante manifestazione della loro autonomia. V. la ricchissima analisi di M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, *passim* e 266 ss. Cfr. anche A. LICASTRO, *L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, in *www.olir.it*, 2005. Cfr. Id., *Contributo allo studio della giustizia interna alle confessioni religiose*, Milano, 1995.

³³ È il c.d. Drittwirkung tedesco, su cui v. G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970, 53 ss.

³⁴ Cfr. G. ZANDERIGO ROSOLO, *Laudi antichi e statuti nuovi*, in AA.VV., *Manuale di diritto regoliero*, Belluno, 2010, 122, nota 80. V. anche E. TOMASELLA - C. MARTELLO, *Analisi comparata degli Statuti*, *ibidem*, 41 ss.

³⁵ Si noti che l'art. 4 della legge Regione Veneto n. 26/1996 stabilisce che i laudi delle Regole debbano essere conformi alla Costituzione e ai principi dell'ordinamento: si potrebbe, allora, sostenere che il rispetto del principio di eguaglianza senza discriminazione di sesso valga necessariamente per le Regole venete.

Allora, la lett. *a*) del comma 1 dell'art. 1 della legge di cui stiamo discutendo serve a porre fine a qualsiasi ulteriore questione sul diritto delle figlie di regolieri di essere, a tutti gli effetti, membri delle Regole e quindi capaci di trasmettere tale qualità a tutti i propri figli, sia maschi che femmine.

E a completamento del mio suggerimento finale affinché le Regole attribuiscono anche alle figlie femmine dei regolieri la qualità di «regoliere», vorrei ricordare che la statistica mette in evidenza che nascono più donne che uomini e che, quindi, tale genere di natalità potrebbe portare, ed anche presto, alla «sparizione» di alcune compagini regoliere per il venire meno dei discendenti *maschi* delle antiche originarie famiglie titolari di terre collettive.