



Roma 18 novembre 2019

Nota del Presidente di Aprodud prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli sulle novità introdotte dalla legge 20 novembre 2017 n. 168 sui Domini Collettivi e sulla necessità di una norma di attuazione.

1. La legge 20 novembre 2017 n. 168 ha innovato sotto molteplici aspetti la materia degli usi civici e delle proprietà collettive inserendo principi che chiariscono in maniera definitiva il carattere dominicale delle appartenenze collettive della terra, come quelle imputate a comunità di abitanti e ad altre collettività insediate sul territorio, in virtù di apprensione originaria.

Il regime dei beni resta quello pubblicistico, consolidato nel nostro ordinamento in virtù della rilevante elaborazione giurisprudenziale in applicazione della legge n. 1766/1927 (cd. regime demaniale: inalienabilità, inusucapibilità, imprescrittibilità, con vincolo di destinazione), confermato anche dalle ultime sentenze dalla Corte Costituzionale (sent. n. 113/2018 e n. 178/2018). Questo regime si estende a tutti i beni in proprietà collettiva a prescindere dai caratteri soggettivi delle comunità di appartenenza (comunità cd. “*aperte*” a tutti gli abitanti del luogo come nel Mezzogiorno di Italia, ovvero comunità cd. “*chiuse*”, ristrette ai soli membri dell’associazione come nelle Università Agrarie e Comunanze del Centro Italia o ai discendenti degli antichi originari del luogo come nelle comunioni familiari montane del Nord Italia). I principi in ordine al regime dei beni sono di diretta applicazione e non necessitano di ulteriori norme attuative.

Viceversa, è necessario determinare le modalità di applicazione della legge 20 novembre 2017 n. 168 nella parte, assai importante e significativa, in cui prevede la titolarità dei beni in capo ai “Domini Collettivi”, qualificati come enti con personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria (art. 1, 2° co., l. 168/2017 cit.). In conseguenza, occorre trasformare in “Domini Collettivi”, con i predetti caratteri, le diverse organizzazioni che oggi operano in materia.

2. In alcuni casi, si tratta di organizzazioni autonome della comunità di abitanti o dell’associazione titolare dei beni (come le Università Agrarie nelle Province dell’*ex* Regno



Pontificio, le Regole Cadorine, le Consorzierie Valdostane), ben distinta dalla comunità generale di abitanti rappresentata dal comune. In altri casi si tratta delle Amministrazioni Separate Frazionali (ad esempio le ASBUC del Centro Italia e le ASUC Trentine), rapportabili per molteplici aspetti ai comuni.

In questi casi, i predetti enti si trasformano in “Domini Collettivi” con personalità di diritto privato, seguendo un procedimento che può articolarsi in una delibera dell’assemblea dei membri dell’ente o dell’associazione, da convocare a cura del presidente, con oggetto la trasformazione dell’ente in Dominio Collettivo - potendo anche conservare l’originaria denominazione - e l’adozione del nuovo statuto. Il nuovo ente trasformato in Dominio Collettivo viene quindi iscritto nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture a norma dell’art.1 DPR 10 febbraio 2000 n. 361.

3. Laddove i beni in proprietà collettiva sono amministrati direttamente dal Comune, occorre una normativa attuativa, la quale disciplini le modalità attraverso le quali addivenire alla istituzione del nuovo ente.

È necessario in questo caso stabilire quale organo è deputato ad assumere l’iniziativa per la convocazione degli utenti residenti, interessati a partecipare alla gestione del nuovo ente, le modalità per la dichiarazione di interesse e le forme più idonee per dare pubblicità a tale iniziativa, la titolarità del potere/dovere di convocare l’assemblea degli utenti interessati, e le modalità del procedimento al fine di deliberare la costituzione dell’ente e approvare lo statuto.

Una volta deliberato, nelle forme previste, l’istituzione dell’ente con personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria, occorre provvedere all’iscrizione dell’ente stesso nel registro delle persone giuridiche, come sopra indicato a norma dell’art. 1 DPR n. 361/2000 cit.

4. Altra importante novità intervenuta nella nostra disciplina è data dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Con le recenti pronunce n. 113/2018 e n. 178/2018, la Corte ha chiarito, tra altri importanti principi, che la materia della proprietà collettiva, attenendo all’ordinamento civile è materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, 2° co., Cost.: *“l’ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio*



nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica". Restano salve le competenze specifiche delle Regioni speciali previste dagli Statuti speciali approvati con legge costituzionale (Valle d'Aosta, Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol; Corte Cost. n. 113/2018).

E ancora, nella sentenza della Corte n. 178/2018 è ribadito che *"l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti [condominiali degli utenti], estinguendoli, modificandoli o alienandoli e che un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, "che lo assimila ad un bene appartenente al demanio"*.

Per effetto di tali sentenze, la potestà legislativa delle Regioni in materia è da ritenere decaduta, spettando detta potestà legislativa allo Stato. La legge dello Stato dovrà stabilire a quali organi conferire la titolarità delle funzioni amministrative nella materia, che attengono al regime dominicale dei beni (autorizzazione all'alienazione, mutamento di destinazione, legittimazione, reintegra etc.). Altresì dovrà essere stabilito il regime delle operazioni di verifica demaniale e sistemazione delle terre collettive, che a nostro giudizio potrà anche restare di competenza regionale.

Rimangono, ovviamente nella competenza regionale le materie di politica agricola e forestale riguardanti la gestione delle terre in proprietà collettiva come di tutte le altre terre.

5. In terzo luogo, occorre segnalare la dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale Lazio 3.1.1986, n. 1 per effetto della sentenza della Corte n. 113/2018 cit..

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 l. r. Lazio 1/1986 cit. che consentiva ai comuni, alle frazioni di comuni, alle università e le associazioni agrarie comunque denominate di



poter “alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili”.

La Corte ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale sia in virtù del procedimento di alienazione del tutto privo di garanzia per i diritti collettivi in termini di compenso, sia perché non tiene in alcun conto la valenza di interesse paesaggistico che i beni collettivi hanno assunto per effetto della legge Galasso recepita dal Codice dei beni culturali e paesaggistico (art. 142, 1°co., lett. h), d.lvo 42/2004), e che ne rappresenta oggi uno degli aspetti più importanti e di interesse attuale.

I principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza 113/2018 cit. sono molto rigidi in punto di tutela dei beni collettivi.

In conseguenza si pone il problema, che in alcune realtà territoriali assume aspetti urgenti, di individuare forme di sclassificazione dei beni che hanno perso l’originaria destinazione agro-silvo-pastorale in situazioni oramai consolidate nel tempo e diventate irreversibili (centri abitati realizzati nel passato su terreni in proprietà collettiva, che sono oramai diventate parte del territorio urbano, come ad esempio a Civitavecchia nel Lazio e Guardiagrele in Abruzzo).

Si tratta di un punto molto delicato perché la normativa da proporre deve risultare non in contrasto con i principi affermati dalla Corte Costituzionale.

Un possibile modello di norma per la sclassificazione da adottare, nel nuovo contesto istituzionale, può essere rinvenuto nell’art. 10 l. r. Abruzzo 3 marzo 1988 n. 25, passata indenne al giudizio di costituzionalità della Corte. La Corte Cost. con la sentenza n. 511/1991, relatore Mengoni, ha ritenuto sul punto legittimo il modello della “*sclassificazione dei beni demaniali (art. 829 cod. civ.), fondandosi sul fatto che le terre civiche ivi considerate hanno da tempo perduto irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi e pascolivi*”, tale forma di sanatoria può quindi applicarsi quando “*le forme di utilizzazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 non siano più possibili o risultino antieconomiche, mentre la diversa destinazione sopravvenuta [potrebbe rappresentare]... un reale beneficio per la generalità degli abitanti*”.



A nostro giudizio, in esito alla sclassificazione delle singole porzioni di beni trasformati in modo irreversibile potranno essere venduti agli occupatori con corrispettivi adeguati ai prezzi di mercato previo nulla osta della Soprintendenza dei Beni culturali e paesaggistici. L'autorità competente a provvedere alla sclassificazione può essere individuata nel Prefetto, previo il suddetto nulla osta della soprintendenza, di concerto con il Comune.

6. In conclusione, è urgente una legge integrativa sui punti sopra indicati e cioè: modalità di trasformazione in conformità della legge 168/2017 cit. per gli enti esistenti (su questo punto potrebbe anche essere sufficiente un regolamento governativo art. 17 l. n. 400/88; necessità di costituire nuovi enti nelle zone dove storicamente mancando l'ente, la gestione dei beni collettivi è affidata al comune con bilanci separati; definizione delle competenze Stato/regione e individuazione dei nuovi organi statali per le funzioni incidenti sui diritti dominicali e reali in materia tornati allo Stato, e determinazioni delle funzioni regionali residue in materia di operazioni di verifica delle proprietà collettive e piani di sistemazione dei beni collettivi accertati; procedura di sanatoria con il sistema della sclassificazione dal regime demaniale civico per i terreni civici irreversibilmente trasformati.

Presidente APRODUC
Vincenzo Cerulli Irelli

Segretario Generale APRODUC
Maria Athena Lorizio