

## L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 168/2017 NEL FRIULI VENEZIA GIULIA. NOTA SU UN ATTO AMMINISTRATIVO REGIONALE E QUESTIONI APERTE.

### *1. Nota introduttiva.*

La legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi) ridefinisce il quadro normativo relativo alle proprietà collettive riconoscendo in esse l'espressione di un diritto originario delle comunità locali che preesiste all'ordinamento giuridico degli Stati moderni occidentali e che tuttavia ha piena legittimazione nei principi enunciati dalla Costituzione italiana. Da mero fenomeno residuale di un diritto premoderno, quale era percepito tradizionalmente, da superare a favore di un assetto della proprietà fondiaria più aderente all'economia capitalistica, o di mercato, secondo il pensiero che ispira la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (recante norme per il "riordinamento degli usi civici"), ora la proprietà collettiva è vista come patrimonio da salvaguardare, sia per il ruolo storicamente avuto nella salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio, confermato nella realtà presente, sia come elemento della vitalità di comunità locali che nel tempo ne hanno garantito l'integrità e che possono contribuire allo sviluppo sociale ed economico dei propri territori (Daici 2021, per un *excursus* sintetico dell'evoluzione del quadro normativo, dalla legge 1766 alla legge 168, e per i relativi riferimenti bibliografici).

Il fenomeno delle proprietà collettive riguarda in maniera rilevante anche il Friuli Venezia Giulia (Daici 2021). Perciò appaiono singolari, da un lato, per il passato, la mancanza di politiche incisive di valorizzazione delle proprietà ai fini dello sviluppo locale nonostante una legislazione statale che ne rilevava l'importanza almeno per il territorio montano (legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane)), e, dall'altro, per il presente, la mancanza di una legislazione regionale che aderisca al quadro delineato dalla legge 168/2017. Per quest'ultimo aspetto si potrà forse dire che è ancora presto per un'iniziativa legislativa, dato che non è ancora generalmente chiaro come nella prassi e nella giurisprudenza siano stati definiti alcuni nodi del superamento della situazione precedente. Ma di recente si è potuta rilevare una attività amministrativa del tutto ignara delle novità recate dalla legge 168, come si argomenterà nel paragrafo successivo.

### *2. L'amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia ignora la legge 168? A proposito di un atto del Presidente della Regione riguardante una comunione familiare (vicinia di Ugovizza).*

Nel *Bollettino ufficiale della Regione Autonoma Friuli Venezia* n. 44 del 28 ottobre 2020 è pubblicato il decreto del Presidente della Regione 13 ottobre 2020, n. 132/Pres., con cui si approvano alcune modifiche allo statuto del Consorzio vicinale di Ugovizza. L'atto è adottato ai sensi della legge regionale 5 gennaio 1996, n. 3 (Disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane), la quale dà attuazione alla previsione recata dall'art. 3, comma 1, lett. a), della legge 97/1994 in materia di conferimento della personalità giuridica di diritto privato alle comunioni familiari e ad organizzazioni similari che risultino titolari di proprietà collettive in territorio montano <sup>1</sup>.

---

\* NOTA SULL'AUTORE. Fino al 2020 funzionario della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, si è occupato sempre delle politiche di sviluppo socio-economico dei territori montani. Tra l'altro, anche come responsabile di una posizione organizzativa dedicata allo sviluppo locale, ha seguito la programmazione e l'attuazione in ambito regionale della misura LEADER e della strategia nazionale per le aree interne. È laureato in filosofia e scienze politiche. Nel 2021 ha pubblicato nel *Journal of Alpine Research/Revue de géographie alpine* un articolo sulle proprietà collettive in area montana (<https://doi.org/10.4000/rga.8221>).

E-mail: mauriziodaici@gmail.com

<sup>1</sup> Le disposizioni della legge regionale 3/1996 non fanno espresso rinvio alla legge 97/1994. La natura della legge regionale come norma attuativa della legge 97/1994 è chiaramente rinvenibile nelle disposizioni regionali e si deduce altresì dalla materia trattata, che riguarda l'ordinamento civile, di competenza statale.

A maggior chiarezza, che la legge regionale sia attuativa della legge 97/1994 è affermato dal relatore di maggioranza in Consiglio regionale nell'illustrazione del provvedimento (resoconto della seduta pomeridiana del 29 novembre 1995 del Consiglio regionale, VII legislatura, in <https://www.consiglio.regione.fvg.it/pagineinterne/Portale/Attivita/VerbaliAula.aspx>).

È singolare che nell'atto non sia citata la legge n. 168/2017 e che, pertanto, nella motivazione manchi del tutto la ricostruzione del quadro normativo che ne deriva, per confermare, con riferimento alla tipologia dell'atto assunto, la vigenza delle norme regionali che si è inteso applicare (Pagliari 2019).

È infatti dubbio che le norme regionali fondate sull'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 97/1994, siano in vigore, in quanto le disposizioni di quest'ultima sono in contrasto con il riconoscimento *ope legis* agli enti esponenziali delle proprietà collettive (*melius domini collettivi*) della personalità giuridica di diritto privato, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 168/2017 (Giulietti 2018 e 2019). Tanto più che l'art. 3, comma 1, lett. e), della legge 168/2017 comprende dichiaratamente tra i beni collettivi disciplinati dalla legge 168 anche le terre delle comunioni familiari di cui all'art. 3 della legge 97/1994. Pur non essendo stato espressamente abrogato dalla legge 168/2017, l'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 97/1994 dovrebbe perciò intendersi tacitamente abrogato per successione di norme incompatibili e, di conseguenza, non sarebbero più applicabili le norme regionali che vi si appoggiano, compresi gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale 3/1996 del Friuli Venezia Giulia.

C'è da chiedersi perché il legislatore statale non si sia curato di questo aspetto della legge 97/1994 (salvaguardia degli atti?), avendo avuto invece cura di integrare le norme recate dallo stesso art. 3 della legge, senza peraltro modificarne il testo, e di abrogare il comma 2 del medesimo.

L'integrazione alla legge 97/1994 affidata all'art. 3, comma 7, della legge 168/2017 riguarda le disposizioni dell'art. 3, comma 1, lett. b), numeri 1), 2), 3) e 4) e stabilisce che le regioni devono esercitare le competenze indicate da tali disposizioni della legge 97 entro un anno dall'entrata in vigore della legge 168, decorso il quale vi provvedono direttamente gli enti esponenziali dei domini collettivi con atti che le regioni rendono esecutivi con deliberazioni delle giunte regionali. Di che cosa si tratta? Le disposizioni della legge 97 di cui sopra stabiliscono che le regioni, sentite le organizzazioni interessate, legiferino su:

- 1) condizioni per autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni;
- 2) garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate;
- 3) forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate;
- 4) modalità e limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

Sono punti che ritroviamo più o meno - ma meno che più - nella legge regionale 3/1996, la quale si limita a:

- 1) istituire l'elenco delle organizzazioni riconosciute con annotazione di denominazione, sede, numero degli associati, dati di identificazione del patrimonio immobiliare ed estremi del decreto di riconoscimento e di approvazione dello statuto (art. 4);
- 2) richiedere genericamente che si stabiliscano modalità di coordinamento tra le organizzazioni rispetto alle loro iniziative ed attività, sia in via generale che per materie definite di comune interesse, e a prevedere la possibilità per gli enti locali di stabilire nei loro statuti forme e modalità di coordinamento e di cooperazione con le associazioni riconosciute. (art. 5, commi 1 e 2);
- 3) prevedere una forma di composizione delle controversie tra enti pubblici territoriali o non territoriali, da una parte, e una comunione familiare riconosciuta, dall'altra, circa la titolarità dei diritti di quest'ultima, tramite un accordo di natura transattiva con la finalità di garantire la tutela ambientale delle terre, preservare la loro natura agro-silvo-pastorale, promuoverne lo sviluppo e impedirne l'alienazione, la divisione e l'usucapibilità (art. 5, commi 2 bis, 2ter e 2 quater).

Poiché la legge regionale 3/1996 non riprende in maniera esaustiva il dettato dell'art. 3, comma 1, lett. b) della legge 97/1994 e, oltre ai dubbi sulla sua aderenza al dettato della legge 97, lascia indeterminata la questione della diversa destinazione dei beni collettivi, si dovrebbero applicare le norme della legge 168. Inoltre, c'è da chiedersi se sono applicabili le disposizioni regionali sulle controversie riguardanti la titolarità dei diritti domenicali dei domini collettivi, materia di esclusiva competenza statale (Corte costituzionale, sentenza 71/2020; commento in Saleppichi 2020). A maggior ragione, si richiama la modifica integrativa della legge 168, recata dall'art. 63-bis del decreto legge 77/2021 convertito, con modificazioni, in legge 108/2021, che - si direbbe a seguito della pronuncia della Corte costituzionale sopra citata - ha introdotto all'art. 3 i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater i quali definiscono puntualmente le condizioni alle quali possono avvenire il trasferimento di diritti di uso civico e le permute aventi a oggetto terreni a uso civico, affidando alle regioni e province autonome una funzione meramente amministrativa (autorizzazione) rispetto all'applicazione delle norme statali.

Il comma 2 dell'art. 3 della legge 97, abrogato, è una disposizione transitoria, superata dalla legge 168.

### **3. La questione dell'amministrazione separata dei beni collettivi (domini collettivi e usi civici).**

La legge regionale 3/1996 riguarda le comunioni familiari e le organizzazioni assimilabili, e non le amministrazioni dei beni soggetti ad usi civici i cui beneficiari siano gli abitanti di un comune o di una frazione comunale (*cives*). Ma la legge 168/2017 uniforma sotto la nozione di "dominio collettivo" tutte le forme di proprietà collettiva, comprese le terre ascritte al patrimonio civico ai sensi della legge 1766/1927, siano esse amministrate dal comune o da un "ente esponenziale" della comunità degli aventi titolo al loro godimento. La legge, inoltre, riconosce indistintamente la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria a tutti gli enti esponenziali di "collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva" (art. 1, comma 2) e, pertanto, anche ai comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali costituiti ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278 (Cervale 2020, Giulietti 2018, Politi 2019), lasciando però aperte alcune questioni che ne conseguono. Infatti, viene ribadita la facoltà dei frazionisti di costituire i comitati dell'amministrazione separata ai sensi della citata legge 278/1957, ma non specifica, ad esempio, se dopo la costituzione dei comitati, i frazionisti possano regolarsi autonomamente per quanto riguarda il rinnovo delle cariche e non considera la questione dell'accertamento degli aventi diritto in base alle iscrizioni anagrafiche. Lo stesso può dirsi dei comitati esistenti. Cerulli Irelli (2019) ritiene opportuna, se non necessaria, una normativa di attuazione della legge 168/2017 che chiarisca le ambiguità derivanti dal mancato coordinamento con la normativa precedente, anche per superare motivi di conflittualità tra i comuni e le comunità originarie degli utenti.

Per non favorire generalizzazioni affrettate, bisogna chiarire che non è superata la nozione di "uso civico", che andrebbe riferita alla sola fattispecie dell'art. 3, comma 1, lett. d) della legge 168: "le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati". Tale situazione non configura l'esistenza di un dominio civico (Pagliari 2019). Le disposizioni citate impongono anche una lettura restrittiva dello statuto della Regione Friuli Venezia Giulia che prevede gli "usi civici" tra le materie di competenza legislativa primaria (Statuto FVG, art. 4).

### **4. Quale spazio per l'iniziativa regionale dopo la legge 168?**

A livello regionale, vi è senz'altro la necessità di mettere mano alla materia, almeno per regolare l'attività amministrativa delegata alle regioni dalla legge 168/2017 e per non lasciare nel *corpus* normativo regionale la legge regionale 3/1996 la quale è da ritenersi superata. Ma la Regione, che ha competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e di usi civici, potrebbe chiarire aspetti che la legge 168/2017 lascia in sospenso, come il ricordato coordinamento con la normativa previgente in materia di amministrazione separata dei beni collettivi che appare oggetto di controversie tra amministratori comunali e frazionisti (Nazzi 2016), non riconducibili alle sole funzioni in materia di elezione dei comitati frazionali attribuite ai comuni dall'attuale legislazione regionale (art. 27 bis della legge regionale 23/1997, introdotto da art. 3 della legge regionale 17/2010). La Regione potrebbe spingersi a definire le condizioni o il percorso tramite cui i comuni possono sostenere la trasformazione dei comitati esistenti in domini collettivi, o la loro costituzione laddove

assenti, come pure potrebbe tradurre concretamente i principi dettati della legge 168/2017 valorizzando il ruolo delle proprietà collettive e gli usi civici nelle politiche regionali di sviluppo locale e di tutela dell'ambiente. A tale fine, potrebbe adottare soluzioni amministrative per accelerare le liquidazioni degli usi civici e facilitare perciò l'emersione degli assetti fondiari collettivi su cui le comunità locali possano qualificarsi come domini collettivi ai sensi della legge 168/2017, costituendo i propri enti esponenziali laddove si presentino le condizioni per questo passaggio.

27 ottobre 2021.

(articolo pubblicato in *La Vicinia*, novembre 2021, [http://www.friul.net/articui\\_vicinia.php?id=1253](http://www.friul.net/articui_vicinia.php?id=1253) )

## **APPENDICE: UNA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE DIMENTICATA.**

Dopo la pubblicazione della nota sulla legge regionale 3/1996 ho scoperto che nel 2003, sul finire dell'VIII legislatura della Regione FVG, era stata esaminata ed approvata in commissione, per la sua discussione in aula, una proposta di legge avente come oggetto "Disposizioni in materia di beni e diritti di uso civico". È la proposta n. 261, caduta nel nulla "per fine legislatura". Presentata dalla Lega Nord, allora maggioranza in Consiglio regionale, la proposta aveva sostanzialmente ricevuto il consenso dei gruppi dell'Ulivo e dei Democratici di Sinistra, espresso nella relazione di minoranza.

La legge si proponeva di portare in capo alla Regione le funzioni amministrative svolte dal Commissario per gli usi civici, con l'ambizione di portare a termine "entro tre anni [...] le operazioni dirette a verificare la presenza di beni di uso civico e la natura dei diritti di godimento collettivo spettanti agli abitanti nei territori dei Comuni nei quali non siano stati emessi provvedimenti formali di accertamento divenuti definitivi" e di sanare anche situazioni di fatto, verificatesi nel tempo, contrastanti con la destinazione originaria dei beni collettivi.

Il progetto di legge non tocca la legge regionale 3/1996, che rimane in vigore nel suo ambito specifico di applicazione, rappresentato dalle comunioni familiari in territorio montano. La legge regionale 3/1996 non viene neppure presa in considerazione nelle relazioni, come elemento di un quadro normativo regionale che la nuova legge andrebbe ad integrare con riferimento ad una realtà complessa e articolata. Solo il relatore di minoranza dei Democratici di Sinistra, Nevio Alzetta, ne fa un cenno per sostenere che "si è dimostrata non essere esattamente quanto atteso dai Comuni e dalle Amministrazioni dei beni di uso civico della nostra Regione", mentre la relatrice dell'Ulivo, Bruna Zorzini, senza citare la legge regionale 3/1996, auspica che in aula si possano sanare non precisate situazioni riguardanti le comunioni familiari e "regolarizzare il patrimonio agro-silvo-pastorale già espropriato per pubblica utilità".

Come descrizione delle situazioni di fatto, le relazioni riportano che circa il 7% del territorio regionale è soggetto ad usi civici accertati o presunti e che vi sono oltre 20 amministrazioni separate dei beni civici frazionali. Va ricordato, infine, che il progetto legislativo viene giustificato anche come espressione sia della competenza esclusiva in materia di usi civici prevista dallo Statuto di autonomia, sia delle "facoltà" e dei "poteri" attribuiti dallo Stato alle regioni a statuto ordinario con il D.P.R. 616/1977 ed estesi alla Regione FVG dall'art. 9 del D.P.R. 469/1987 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia).

*Riferimenti:*

- Per la proposta di legge regionale n. 261:  
<https://www.consiglio.regione.fvg.it/pagineinterne/Portale/IterLeggi/IterLeggiLista.aspx>
- Statuto e norme di attuazione:  
<https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/istituzione/statuto.html>

9 novembre 2021

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Cerulli Irelli V., 2019. - *Relazione del Presidente di APRODUC prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli sul Corso formativo 2019 organizzato da APRODUC per gli amministratori di enti di gestione dei patrimoni delle comunità originarie titolari dei diritti di uso civico e delle proprietà collettive ex legge 20 novembre 2017 n. 168 sui Domini Collettivi*, Roma, 13/11/2019. <http://www.asbucpreturo.it/webapp/index.php/albo-pretorio/normative-e-documenti/14-generale/normative-e-documenti/154-relazione-del-presidente-di-aproduc-prof-avv-vincenzo-cerulli-irelli-sul-corso-formativo-per-gli-amministratori-di-enti-di-gestione-dei-patrimoni-delle-comunita-originarie-titolari-dei-diritti-di-uso-civico-e-delle-proprietà-collettive-ex-legge-168-2017> (download 09/10/2021).
- Cervale M.C., 2020 - “Gli usi civici tra tutela del diritto di proprietà e potere legislativo delle regioni”. *Diritti fondamentali.it*, fascicolo 3/2020. <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/09/Cervale-Gli-usi-civici-tra-tutela-del-diritto-di-proprietà-e-potere-legislativo-delle-regioni.pdf> (download 13/10/2021).
- Daici M., 2021. – “Proprietà collettive e sviluppo locale. Elementi di ricerca per il Friuli Venezia Giulia (Italia)”. *Journal of Alpine Research/Revue de géographie alpine*, 109-1, 2021. <https://doi.org/10.4000/rga.8221>
- D’Orlando E. e Mezzetti L., 2017. – *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, a cura di E. D’Orlando e L. Mezzetti, G. Giappichelli Editore, Torino.
- Giulietti W., 2018. – “Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi”. *Il diritto dell’economia*, anno 64, n. 97 (3 2018), pp. 1041-1057. <https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2019/02/18-Giulietti.pdf> (download 07/10/2021).
- Giulietti W., 2019. – “La gestione dei domini collettivi dopo la legge n. 168 del 2017”, in F. Marinelli e F. Politi (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, pp. 57-71, Pacini Editore, Pisa.
- Marinelli F. e Politi F., 2019 - *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pacini Editore, Pisa.
- Nazzi L., 2016. - “Comunità protagoniste nella tutela del paesaggio”, in *I quaderni del Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. 03. I workshop tematici [seconda parte]*, pp. 41-44. [https://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/30112016\\_terzoQUADERNO\\_PPR\\_FVG.pdf](https://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/30112016_terzoQUADERNO_PPR_FVG.pdf). (download 27/10/2021).
- Pagliari G., 2019. - “Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi)”. *Il diritto dell’economia*, anno 65, n. 98 (1 2019), pp. 11-41. <https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2019/08/01Pagliari.pdf> (download 02/10/2021).
- Politi F., 2019. – “Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta della competenza regionale?”, in F. Marinelli e F. Politi (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, pp. 23-56, Pacini Editore, Pisa.
- Saleppichi G., 2020 – “La tutela costituzionale degli usi civici tra regime civilistico speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)”. *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2020, 06/10/2020. <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/guido-saleppichi> (download 03/10/2021).