

## Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi

Walter Giulietti

SOMMARIO: 1. La legge sui domini collettivi: una tappa fondamentale di un processo evolutivo. – 2. Le forme organizzative per la gestione dei domini collettivi e l'impatto delle nuove norme. – 3. Gli enti gestori tra natura privata e funzionalizzazione dell'attività.

### 1. *La legge sui domini collettivi: una tappa fondamentale di un processo evolutivo*

La legge n. 168 del 2017 recante «Norme in materia di domini collettivi» può essere considerata in una triplice prospettiva.

In primo luogo, è punto di arrivo di una evoluzione normativa e giurisprudenziale che, sotto il decisivo impulso della dottrina, ha restituito agli assetti fondiari collettivi il diritto ad “esistere”<sup>1</sup>, riconoscendone la fondamentale ed intrinseca rilevanza ambientale, sociale ed economica. La «nuova stagione degli assetti fondiari collettivi», avviata negli anni Settanta<sup>2</sup> e che oggi è portata a compimen-

---

<sup>1</sup> P. Grossi, *I beni: itinerari fra “moderno” e post-moderno*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1059, osserva che «La spregiata nozione di ‘collettivo’, spregiatissima soprattutto quando si combinava con quella della proprietà contaminando e deformando mostruosamente quest’ultima nelle inammissibili forme di domini collettivi e di proprietà collettive, si trasforma – nella sua provata combinazione storica con i valori ormai sentitissimi del paesaggio e dell’ambiente, e con il realizzare una riuscita armonizzazione fra natura fisica, collettività, persona – in uno schema organizzativo tanto esemplare da incarnare un terzo modello rispetto a quelli della appartenenza privata individuale e della appartenenza all’ente/Stato o a un ente pubblico»; Id., *Un altro modo di possedere: l’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

<sup>2</sup> Si osserva che nel nostro Paese «la nuova stagione degli assetti fondiari collettivi abbia effettivamente inizio nel 1977, quando sul piano della elaborazione scientifica P. Grossi pubblica il volume dal titolo provocatorio *Un altro modo di possedere*, successivamente dallo stesso Autore rivisitato ed ampliato nei contenuti, riconoscendo che tale titolo è espressione tratta dal *Primo rapporto* che scrisse il grande intellettuale italiano Carlo Cattaneo». Così P. Nervi, *La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economico ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, 93.

to dalla l. 168 del 2017, si è sviluppata superando l'impostazione della l. n. 1766 del 1927, normativa originariamente diretta alla soppressione mediante liquidazione delle proprietà collettive aventi carattere produttivo<sup>3</sup>.

Tappe fondamentali del passaggio da una prospettiva liquidatoria ad una di conservazione sono state sicuramente sul piano normativo la legge Galasso<sup>4</sup>, con il riconoscimento della valenza paesaggistico-ambientale delle terre civiche fatte per ciò oggetto di protezione<sup>5</sup>, nonché le leggi per la montagna<sup>6</sup>, con particolare riguardo alla più recente l. n. 97 del 1994<sup>7</sup>.

In giurisprudenza significative sono state le elaborazioni della Suprema Corte<sup>8</sup> e della Corte costituzionale<sup>9</sup>, che ha chiaramente riconosciuto come «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale”»<sup>10</sup>.

La nuova legge ha così fatto propri i risultati giurisprudenziali e normativi raggiunti, assumendo a proprio fondamento il principio di *favor* per la conservazione degli assetti fondiari collettivi quale «connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione

<sup>3</sup> Ricostruisce il dibattito sulla legge di riforma degli usi civici del '27 e sulla sua applicazione F. Marinelli, *Gli usi civici*, Milano, 2013, in part. 80 ss.

<sup>4</sup> Al riguardo la Corte costituzionale ha affermato che sebbene nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si sia notevolmente ridotta, «le leggi più recenti (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, ed art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi». Corte cost., 11 maggio 2017, n. 103.

<sup>5</sup> In tema, P. Grossi, *La proprietà collettiva e la sua dimensione ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2007, 11 ss.; Id., «Usi civici» una storia vivente, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2008, 19 ss.; M.A. Lorizio, *Demani civici e tutela dell'ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 453 ss.

<sup>6</sup> Legge 25 luglio 1952, n. 991; legge 3 dicembre 1971, n. 1102; legge 31 gennaio 1994, n. 97.

<sup>7</sup> Legge 31 gennaio 1994, n. 97 recante «Nuove disposizioni per le zone montane».

<sup>8</sup> Cass., 12 ottobre 1948, n. 1739. Si osservino, al riguardo, i criteri restrittivi con cui nella sentenza Cass., sez. II, 12 dicembre 1953, n. 3690 sono stati applicati gli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali – per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) – prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, equiparandone i caratteri e gli effetti alla sdemanializzazione. Nella giurisprudenza più recente – ad es. sentenza Cass., sez. un., 18 febbraio 2011, n. 3939 – si dà atto la finalità che il legislatore ha perseguito con detti usi è quella della liquidazione, in realtà non raggiunta, perché negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra disciplina degli usi pubblici e la tutela dell'ambiente, citando sul punto, le sentenze della Corte costituzionale n. 46 del 1995, n. 345 del 1997 e n. 310 del 2006.

<sup>9</sup> Si ricorda, in particolare, Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46 e 19 marzo 1996, n. 83.

<sup>10</sup> Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46.

sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali [...]»<sup>11</sup>.

In una seconda prospettiva, la nuova legge sui domini collettivi può essere considerata una relevantissima testimonianza culturale, avendo espressamente riconosciuto ad essi la posizione di originarietà quale ordinamento giuridico.

La legge, utilizzando l'espressione «ordinamento giuridico» – il cui uso non trova riscontro in altri testi normativi<sup>12</sup> – prende espressamente e solennemente posizione sulla dimensione ontologica in cui si inquadrano le realtà oggetto di disciplina, originate dalla combinazione dei tre elementi fondamentali resi espliciti negli articoli che compongono la legge medesima: a) il bene “terra” oggetto di comproprietà collettiva storicamente originata e proiettata in una dimensione inter-generazionale di sostenibilità<sup>13</sup>; b) la comunità organizzata, di cui è valorizzata la componente individuale con le prerogative dei *cives* di conoscere,

<sup>11</sup> Corte cost., 18 luglio 2014, n. 210.

<sup>12</sup> È noto il dibattito in Assemblea costituente in relazione all'inserimento della nozione di ordinamento giuridico per qualificare la posizione della Chiesa cattolica voluto da Dossetti. In particolare, nel discorso di Cevolotto del 21 marzo 1947, nell'ambito della discussione delle «Disposizioni generali» del progetto di Costituzione della Repubblica italiana, in riferimento all'art. 7 si evidenzia che «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine...» Che cosa vuol dire “nel proprio ordine”? Si è inteso certamente di dire “nel proprio ordinamento giuridico”; ma, perché non abbiamo messo le parole esatte, perché non abbiamo detto “ordinamento giuridico”? Non l'abbiamo detto perché anche questo articolo, anche la formulazione di questa prima parte dell'articolo, è stata frutto di lunghe discussioni e di lunghe discordie; anche fra me e l'amico Dossetti. [...] Da queste discussioni, dicevo, è venuto fuori un articolo che da un lato non dice alcune cose e dice troppo dall'altro lato. Che cosa voleva, in sostanza, l'onorevole Dossetti? Voleva affermare questo: che l'ordinamento giuridico della Chiesa è un ordinamento originario o primario. Perché non si sono messi allora questi termini: “originario o primario?”. Perché si tratta di parole che non sarebbero facilmente capite dal popolo, dal volgo, e perciò non sono adatte ad una Costituzione che deve essere tecnicamente esatta, ma che deve essere anche accessibile a tutti, e quindi chiara. Il collega Dossetti voleva questo: che si dicesse che l'ordinamento giuridico della Chiesa è un ordinamento giuridico primario o originario, cioè non subordinato e non derivante dall'ordinamento statale. E su questo punto non ci sarebbe stata difficoltà, a parte la parola che poteva non essere opportuna, ed a parte il fatto che una Costituzione non è chiamata a dire che cosa è e come è un determinato ordinamento giuridico, ma ad ammetterlo o non ammetterlo, e a trarne le conseguenze costituzionali. (...) Queste concezioni in fondo si basavano su questo punto: nel ritenere che non potessero sussistere nello Stato ordinamenti giuridici diversi dallo Stato, e sono state superate appunto dalla teoria, che ha ricordato l'onorevole Calamandrei, del Santi Romano, sulla pluralità degli ordinamenti giuridici. Stabilito che possono coesistere nello Stato più ordinamenti giuridici interni, non c'è difficoltà a riconoscere che l'ordinamento giuridico della Chiesa è originario».

<sup>13</sup> F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della salute della specie umana*, Napoli, 2010; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, A. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009, Catanzaro, 2010, 21 ss. L'A. osserva, in particolare, che il principio della sostenibilità, superando l'ambito ambientale in cui si è affermato, ma in cui rischia di «rimanere imbrigliato», è suscettibile di essere elevato a canone supremo in grado di condizionare le scelte pubbliche strategiche. In questa prospettiva, analogamente al fenomeno della trasformazione «del diritto dell'ambiente in diritto dello sviluppo sostenibile, si assisterebbe al passaggio dal concetto di sviluppo sostenibile al paradigma dei doveri verso le generazioni future, pur sempre in un quadro di responsabilità e di solidarietà che conferma quanto sia illusoria l'idea del diritto soggettivo» [48].

usare, amministrare (per mezzo dell'ente gestore) e difendere il bene; c) il vincolo di destinazione.

I domini collettivi, così definiti, sono pertanto considerati nella loro realtà pre-statuale, trovando autonoma collocazione e protezione in seno all'ordinamento della Repubblica. Per essi, in particolare, la Costituzione ed i principi in essa contenuti configurano la cornice in cui si esplica la capacità di auto-normazione e di gestione da parte della comunità organizzata che ha la titolarità del bene<sup>14</sup>.

Dalla definizione utilizzata dal legislatore derivano una pluralità di conseguenze incidenti sull'inquadramento dei domini collettivi in prospettiva pluralistica e autonomistica nell'ambito delle formazioni sociali dell'art. 2 Cost.<sup>15</sup>, nonché quale autentica espressione della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.

La qualificazione in termini di ordinamento giuridico incide altresì sul grado di protezione di cui i domini collettivi possono godere anche nei confronti della stessa normativa statale o regionale. Anzi, in questo quadro si deve escludere *a fortiori* la competenza legislativa regionale ad incidere sull'organizzazione e sul funzionamento dei domini collettivi, potendolo fare soltanto la legge dello Stato sulla base della normazione in materia di "ordinamento civile"<sup>16</sup>, ancorché entro limiti comunque rispettosi dell'autonomia riconosciuta originaria alle istituzioni in esame.

La definizione dei domini collettivi come "ordinamento giuridico originario", contenuta all'art. 1, supera, infine, la netta ed inappagante alternativa ricostruttiva tra pubblico e privato<sup>17</sup> della proprietà collettiva, laddove di essa si afferma

<sup>14</sup> Trova conferma il principio comune a tutte le tipologie di domini collettivi, secondo la dizione unificante utilizzata dal legislatore, relativamente alla separazione tra titolarità collettiva del bene e la sua gestione affidata ad un ente gestore.

<sup>15</sup> In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie.

<sup>16</sup> La Corte cost., sent. 31 maggio 2018, n. 113 ha recentemente riconosciuto che il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato – e, sotto diverso profilo, alla tutela dell'ambiente. Si osserva al riguardo che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. [...] È esatto pertanto l'assunto del giudice rimettente e degli utenti intervenuti nel presente giudizio, secondo cui il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato».

<sup>17</sup> Sulla crisi della nozione di proprietà pubblica in termini generali già M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 7, secondo cui il concetto di "proprietà pubblica" è da tempo considerato «niente più che un'espressione verbale, con cui non si è riusciti a spiegare nulla» e sotto tale «espressione seguita a circolare per proprio conto una più fervida e complessa realtà giuridica». In tema, V. Cerulli Irelli, *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Econ. pubbl.*, 1990, 553 ss.; Id., *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, 273 ss.; S. Casese, *La teoria della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, in *Invertire la*

unitamente alla natura essenzialmente dominicale del diritto in capo alla collettività<sup>18</sup>, una connotazione pubblicistica del regime che prescinde dall'appartenenza<sup>19</sup>.

La nuova legge con la qualificazione in termini di ordinamento riconosce, infatti, le proprietà collettive quale realtà giuridica composta e complessa, fondata sull'organizzazione sociale oggetto di originaria auto-normazione, suscettibile di aver definito un modello giuridico, oltre che economico e sociale. Ciò, in conformità all'insegnamento di Santi Romano per cui gli ordinamenti, nella loro pluralità, sono in primo luogo organizzazione delle società e disciplina dei rapporti che in essa si creano<sup>20</sup>.

In una terza prospettiva, la legge n. 168 del 2017 costituisce punto di partenza per proseguire nel cammino di tutela e valorizzazione degli assetti fondiari collettivi in rapporto alle sfide della contemporaneità, laddove la nuova legge, più che porre regole, contiene decisive definizioni. Ancorché è pacifico che definire normativamente consiste nel normare, è altrettanto evidente però che una tale modalità di legiferare ha l'effetto di attivare al massimo grado il ruolo e la responsabilità dell'interprete, sia in sede dottrinale, sia in quella giurisprudenziale al fine di realizzare gli scopi della legge.

Sotto questo profilo la dirompente definizione normativa dei domini collettivi in termini di ordinamento giuridico, ancorché rafforzi la stabilità degli assetti fondiari collettivi, riconoscendone la dimensione pre-statuale, non li mette di per sé al riparo da minacce. Vicende, anche recenti, hanno dimostrato che minacce possono provenire dai più diversi fronti: non solo da legislazioni regionali non coerenti con i principi di conservazione<sup>21</sup>, ma dalla stessa eventuale *mala gestio*

---

rotta. *Idee per una riforma della proprietà pubblica*, U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), Bologna, 2007, 69; M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Dir. econ.*, 2009, 11 ss.; Id., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004.

<sup>18</sup> Cass., sez. II, 29 luglio 2016, n. 15938.

<sup>19</sup> V. Cerulli Irelli, *Apprendere "per laudo"*. *Saggio sulle proprietà collettive*, in *Quaderni Fiorentini*, 2016, 302, osserva che le proprietà collettive in discorso, «nelle quali elementi di diritto pubblico e di diritto privato si riscontrano in diversa misura, si ascrive piuttosto alla sfera pubblicistica, per il dato fondamentale e caratterizzante dell'indisponibilità del diritto d'uso e di godimento della cosa, da parte del singolo partecipante alla comunione (del membro del gruppo) e dell'assenza in assoluto del potere di disporre della quota di partecipazione (il "godere" è strettamente personale o familiare, il "disporre" non sussiste). Possiamo perciò parlare di una proprietà collettiva di diritto pubblico, distinta dalle forme di proprietà collettiva ascrivibili al modello della comunione privatistica (come forma di appartenenza dei beni "in comune a più persone"), rispetto alla quale sussistono alcuni tratti comuni, ma prevalgono i tratti differenziali». Id., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983

<sup>20</sup> Per S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, II ed., 27, il diritto, prima di essere norma, è «organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità» [...] «ogni ordinamento giuridico è un'istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico: l'equazione fra i due concetti è necessaria ed assoluta».

<sup>21</sup> Oramai le leggi regionali che pongono discipline in materia di uso civico discostandosi dai principi di conservazione sono sempre più frequentemente oggetto delle pronunce della Corte costituzionale che a più riprese ne riconoscono l'illegittimità. Da ultimo, la sentenza Corte cost., sent. 31 maggio 2018, n. 113 ha rico-

da parte degli enti a cui è affidata l'amministrazione e la responsabilità affinché i beni collettivi siano utilmente usati e diligentemente conservati, restando effettivamente patrimonio inter-generazionale.

Una particolare attenzione deve allora essere dedicata alla figura degli «enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva», che ai sensi dell'art 1 c. 2 della l. n. 168 cit. «hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria», e che ai sensi del successivo art. 2 c. 4 amministrano i «beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico»<sup>22</sup>. Dall'opera di questi soggetti dipenderà, infatti, la corretta gestione degli assetti fondiari collettivi e la loro conservazione, nonché la prosecuzione del percorso evolutivo che ha condotto all'epocale approvazione della l. n. 168 del 2017.

## 2. *Le forme organizzative per la gestione dei domini collettivi e l'impatto delle nuove norme*

Il richiamo normativo all'ente gestore dei domini collettivi, definito persona giuridica di diritto privato e dotato di autonomia statutaria, apre scenari complessi ed impegna fortemente l'interprete, laddove la previsione, senza maggiori e più specifiche indicazioni, oltre a non risolvere pienamente problematiche attuali e stringenti, inerenti le gestioni separate affidate ai comuni, non chiarisce le modalità per la trasformazione di quegli enti esponenziali di incerta natura giuridica che sinora erano assoggettati al regime pubblicistico.

La legge impatta, infatti, su una realtà complessa in cui le situazioni di «appartenenza di comunità di abitanti su terre di promiscuo godimento» sono variamente organizzate<sup>23</sup> e risentono delle differenziate e peculiari origini storiche, rispetto ad un fenomeno che, tra l'altro, trova riscontro internazionale non solo in Europa<sup>24</sup>, ma più ampiamente secondo modelli analoghi nel resto del mondo<sup>25</sup>.

---

nosciuto come il regime dominicale degli usi civici attenga all'«ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato, escludendo *in nuce* la legittimazione regionale a disciplinare la materia.

<sup>22</sup> Art. 2, c. 4 ove si dispone che i «beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari».

<sup>23</sup> F. Marinelli, *Gli usi civici*, Milano, 2013, in part. 191 ss.; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2013.

<sup>24</sup> G. Bravo, T. De Moor, *The commons in Europe: from past to future. International Journal of the Commons*, 2008, vol. 2, 155-161. F. Marinelli, *La proprietà collettiva nei codici civili europei*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2005, 13 ss. G.C. De Martin (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa. Contributi al Simposio internazionale (Pieve di Cadore)*, Padova, 1990. Sulla dimensione europea in termini statistici si segnala lo studio di M. Greco, *Le statistiche sulle Common Land nell'Unione Europea e in Italia*, in *Agriregionieuropa*, 2014.

<sup>25</sup> P. Gatto, *Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana*, in *Agriregionieuropa*, 2017, che osserva come sia a livello globale che europeo, i dati sulla distribuzione degli

In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha osservato come il sistema istituito dalla legge statale 16 giugno 1927, n. 1766, abbia ricondotto sotto un'unica disciplina, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle Province meridionali, una materia come quella degli usi civici che ha avuto, nella storia giuridica per tanti aspetti non unitaria del nostro Paese, origini e svolgimenti localmente differenti, laddove, tuttavia, «la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione della Valle d'Aosta (art. 2, lett. o – usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali – dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), sta a provare il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la materia degli usi civici fosse regolata dal legislatore regionale e in difformità dalle leggi dello Stato in quelle Regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli»<sup>26</sup>.

Sicuramente la previsione dell'art. 1, c. 2 l. 168 cit. è confermativa della personalità di diritto privato e dell'autonomia organizzativa caratterizzante quelle entità, presenti soprattutto nell'arco alpino, che non sono state assoggettate alla legge del 1927 sotto il profilo dell'organizzazione. Si tratta prevalentemente di quelle gestioni imputate «a comunità anche chiuse, autogestite, sulla base di organizzazioni proprie delle stesse comunità, del tutto differenziate rispetto all'organizzazione comunale, ma disciplinate, anche in virtù del richiamo della legge statale, da antiche consuetudini, o da diritto di produzione autonoma (Laudi e Statuti)»<sup>27</sup>.

Al di fuori delle realtà, che sono già organizzate secondo lo schema privatistico e che risulta evidente essere state prese a modello di riferimento dalle nuove norme per una sorta di generalizzazione di questa forma di gestione, si manifestano esperienze profondamente differenziate, non soltanto per tipologie di beni e di usi, ma anche per origine storiche dell'imputazione agli enti che ne hanno assunto la gestione.

---

assetto fondiario collettivo sono molto frammentari ed è difficile fornire un quadro completo ed univoco dell'estensione dei patrimoni di comunità. L'A. individua le ragioni che rendono difficile produrre dati statistici coerenti sia «nell'ampiezza del concetto di demanio collettivo, che spazia da situazioni di proprietà piena al possesso di alcuni diritti d'uso, spesso tra l'altro consuetudinari e oggetto di dispute e di appropriazioni», sia nel fatto che «queste forme godimento sono state marginalizzate perché considerate arcaiche ed inefficienti» e «solo recentemente i patrimoni collettivi sono stati riproposti come modelli di governance delle risorse fondiarie, e con l'interesse da parte delle istituzioni politiche e della ricerca è rinata anche la necessità di quantificare e mappare l'estensione del fenomeno».

<sup>26</sup> Corte cost., sent. 8 giugno 1963, n. 87.

<sup>27</sup> V. Cerulli Irelli, *Apprendere "per laudo"*, cit., 341.

La nuova legge va ad impattare essenzialmente su tre tipologie di forme di organizzazione che si sono consolidate, tutte previste dalla legge generale sugli usi civici del '27 e fino ad oggi accomunate dalla sottoposizione ad un regime pubblicistico del soggetto gestore.

Sicuramente, le previsioni dell'art. 1 c. 2 e dell'art. 2 c. 4 della l. 168 cit. incidono direttamente su «associazioni e università agrarie, organismi diversi e separati da comune e frazione, in origine costituiti per la gestione a vantaggio esclusivo di famiglie, ceti, arti, corporazioni dei beni d'uso civico», che ai sensi dell'art. 26 l. 1766 del 1927 dovevano «essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione» e che sino alla nuova legge restavano soggetti a regimi pubblicistici, come confermato dalla giurisprudenza della Cassazione<sup>28</sup>.

Rispetto a questa composita forma organizzativa, già la l. n. 97 del 31 gennaio 1994 recante «Nuove disposizioni per le zone montane» all'art. 3 in tema di «Organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali» ha disposto che le organizzazioni proprie della comunità in funzione di gestione del bene assumessero la personalità giuridica di diritto privato per tramite della legge regionale, ove si trattasse di fenomeni associativi in regime di diritto pubblico, nella prospettiva di rendere le gestioni pubbliche residuali e legate ai casi di assenza di organizzazioni della comunità. In questo senso si disponeva che «le Regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadorine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397», mediante il conferimento «della personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria».

Le Regioni, al di fuori dell'esperienza della regione Toscana<sup>29</sup>, non hanno tuttavia dato attuazione alla previsione, determinando la sostanziale inoperatività dei principi contenuti nella legge nazionale.

Quanto dispone ora la l. n. 168 cit. si pone in continuità con le predette previsioni rimaste inattuato per la mancata emanazione della normativa regionale. Aspetto innovativo delle nuove norme è, tuttavia, il carattere autoapplicati-

<sup>28</sup> Corte Cass., Sez. Un., 13 maggio 1980, n. 3135.

<sup>29</sup> L. r. Toscana, 23 maggio 2014, n. 27, in cui al capo II° è posta la disciplina sulla «Gestione dei beni del demanio collettivo civico», prevedendo in particolare all'art. 15 – Ente gestore ed organi che «1. L'ente gestore amministra gli usi civici degli utenti residenti nel territorio frazionale o nell'intero territorio comunale ed ha personalità giuridica di diritto privato. 2. Gli organi dell'ente gestore sono: a) l'assemblea degli utenti; b) il comitato di amministrazione separata degli usi civici, di seguito denominato comitato di amministrazione; c) il presidente del comitato di amministrazione».

vo, che determina il passaggio dal regime pubblicistico in privatistico mediante il riconoscimento della personalità giuridica. Stante, infatti, la perentoria affermazione per cui gli enti esponenziali della collettività, quali sono quelli in discorso, «hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria», non sembra in discussione che la trasformazione avvenga *ope legis* e che l'ente privato possa provvedere, nell'esercizio della propria autonomia statutaria e normativa, a definire il proprio assetto organizzativo, trovando sotto questo profilo nel codice civile il quadro normativo di riferimento.

Il secondo modello su cui impattano le nuove norme è l'«amministrazione separata dei beni frazionali», ovvero «terreni di uso civico» appartenenti, non all'intera popolazione comunale, ma a comunità originarie più ristrette dette frazioni ai sensi dell'art. 26 l. n. 1766 del 1927. L'amministrazione separata, a cui ai sensi dell'art. 64 R.D. n. 332/1928 sono applicabili «le disposizioni della legge comunale e provinciale [...] soggetta alla sorveglianza del Podestà del Comune, il quale potrà sempre esaminarne l'andamento e rivederne i conti» ha una struttura organizzativa delineata dalla l. 278 del 1957 in cui l'organo gestionale è formato da un comitato di gestione di frazionisti.

Parimenti alle associazioni comunque denominate di cui al punto precedente, pur in mancanza di precisi riferimenti di legge, l'attribuzione della «personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria» sembrerebbe valere anche per le amministrazioni frazionali, quali enti esponenziali della collettività, o meglio espressione dell'autonomia dominicale della collettività<sup>30</sup>.

Resta dubbio se la trasformazione debba avvenire necessariamente, ovvero quale effetto di decisione delle singole organizzazioni, stante la previsione per cui «Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278». Non è infatti chiaro se la previsione in discorso si limiti ad ammettere il passaggio da gestioni comunali (*infra*) mediante la costituzione di nuove amministrazioni frazionali, ovvero implicitamente consenta anche la permanenza delle amministrazioni esistenti nella loro forma giuridica tradizionale. Secondo quest'ultima posizione interpretativa, che non sembra però coerente con il sistema delineato dal legislatore, la trasformazione in enti privati sarebbe un'opzione più che una necessità legale<sup>31</sup>.

Infine, la legge dispone al c. 4 dell'art. 2 che in mancanza di «enti esponenziali i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata».

<sup>30</sup> Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, Del. n. 137/2013/PAR.

<sup>31</sup> In tema, *La legge 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge*, (a cura di) APRODUC-Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico, in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), 2018

La previsione è meramente confermativa rispetto alla possibilità che, in mancanza di una organizzazione della collettività, la gestione resti affidata al Comune, che già ai sensi della legge del '27 costituiva la forma residuale di gestione. Il Comune è tenuto a curare i domini collettivi in regime di separazione, sottoponendosi, secondo il costante orientamento della corte dei conti, alle regole della disciplina della contabilità pubblica, sia in termini di bilancio<sup>32</sup>, sia di gestione patrimoniale, nonché riconoscendo la sottoposizione alla responsabilità erariale in capo agli organi dell'ente per i pregiudizi arrecati al patrimonio collettivo, ancorché in regime di separazione<sup>33</sup>.

Il sistema duale mantenuto dalla legge non contribuisce a sanare l'anomalia di una gestione comunale che spesso si dimostra inefficace, oltre a generare il rischio – o meglio essere spesso foriera – di conflitti di interesse e di confusione patrimoniale<sup>34</sup>.

La legge non pone le condizioni per il superamento di questo dualismo, né indicare le modalità affinché la comunità si possa organizzare per costituire un proprio ente esponenziale. Tutt'al più un tale processo potrebbe trovare supporto normativo attivando la predetta procedura della legge 17 aprile 1957, n. 278, con la possibilità che istituita una gestione esponenziale della collettività l'ente acquisti personalità giuridica privata. Ma su questo punto estremamente delicato la legge è evidentemente carente.

---

<sup>32</sup> Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, Del. n. 137/2013/PAR, in cui alla questione «se un eventuale bilancio per la gestione dei beni civici sia soggetto ai medesimi vincoli normativi di quello comunale» viene offerta «risposta positiva, tenuto conto dei principi generali della disciplina giuscontabile oltre che delle espresse disposizioni di cui ai già citati artt. 26 L. n. 1766/1927 (secondo cui i «terreni di uso civico» appartenenti a comunità originarie più ristrette del comune – frazioni – «saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale...») e art. 64 R.D. n. 332 del 1928 (secondo cui «saranno applicabili... le disposizioni della legge comunale e provinciale... reterà soggetta alla sorveglianza del Podestà del Comune, il quale potrà sempre esaminarne l'andamento e rivederne i conti»).

<sup>33</sup> Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sent. 17 agosto 2010, n. 1645, con cui è stata disposta la condanna di due dirigenti di un Comune per non aver riscosso i canoni di natura enfiteutica previsti dall'art. 10 della legge n. 1766/1927 dovuti per l'occupazione di un terreno del demanio comunale rientrando tra gli usi civici «gli usi civici rientrano nella proprietà pubblica: il demanio civico (da non confondere con il patrimonio o demanio comunale) comprende tutti i "beni civici" e quindi gli usi civici gravanti su terreni privati. Gli usi civici sono imprescrittibili per cui il mancato pagamento del canone protrattosi per un lungo periodo (nel caso specifico ventennale) non comporta l'usucapione a favore dell'enfiteuta, ma solo la prescrizione quinquennale del debito per le annualità scadute. Ne segue che l'amministrazione comunale deve necessariamente esigere la corresponsione di una indennità risarcitoria per occupazione indebita nei confronti degli occupanti dei terreni demaniali di uso civico».

<sup>34</sup> L'amministrazione separata ha dimostrato, quale ente di gestione avente natura privatistica, di saper comprendere «a volte meglio dei comuni» il valore del demanio civico e dunque la necessità di una sua conservazione e valorizzazione. F. Marinelli, *I soggetti gestori degli usi civici: la vicenda del Comune dell'Aquila*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2007, 147 ss. Id., *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, 414 nota 30.

### 3. *Gli enti gestori tra natura privata e funzionalizzazione dell'attività*

Nonostante l'affermazione per cui gli enti esponenziali hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria, la natura privatistica del soggetto, come è noto, non è decisiva in ordine al regime e non esclude *tout court* l'applicazione della normativa pubblicistica. È anzi constatazione comune e ormai ricorrente come regole destinate alla pubblica amministrazione si estendano anche a soggetti formalmente privati, ancorché in presenza di condizioni sostanziali che ne determinino, ai sensi della normativa di settore, l'assimilazione all'amministrazione in senso stretto<sup>35</sup>.

Ciò trova riscontro, ad esempio, sia nella normativa sulla trasparenza, a cui sono soggetti anche gli "enti di diritto privato in controllo pubblico"<sup>36</sup>, sia nella disciplina anticorruzione che ai sensi del c. 2-bis all'art. 1 della l. 190 del 2012 rende destinatari delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione gli enti di diritto privato in controllo pubblico, seppur con un regime differenziato rispetto a quello delle amministrazioni in senso formale. Ricorrono poi ad una considerazione sostanziale di amministrazione finalizzata all'applicazione della relativa normativa, sia il Codice dei contratti pubblici, imponendo la nozione europea di organismo di diritto pubblico<sup>37</sup>, sia la disciplina in materia di con-

---

<sup>35</sup> Nella legislazione recente è infatti invalso un approccio di tipo funzionale, promosso dal diritto europeo, in cui esistono tante definizioni di pubblica amministrazione quante sono le discipline ad esse applicabili. Così S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, Milano, 2003, 207, che definisce la nozione di pubblica amministrazione "a geometria variabile". In tema, W. Giulietti, M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2016, 926 ss.

<sup>36</sup> Così l'art. 22, comma 1, lett. c), del d.lgs. 33/2013. Si tratta degli «enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi».

<sup>37</sup> Si estende la normativa in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture anche a soggetti privati che si trovino nelle condizioni previste dal diritto europeo. Sono «organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria: 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

trollo ed equilibrio dei bilanci pubblici<sup>38</sup>, per l'applicazione della quale valgono le caratteristiche sostanziali di amministrazione fissate dal SEC2010<sup>39</sup>.

A ben vedere, tuttavia, si dovrebbe escludere nei confronti dei gestori privati dei beni di proprietà collettiva l'applicazione delle suddette normative riferite alla pubblica amministrazione, in quanto in essi non si riscontra – almeno in via generale e salvo verifica delle singole fattispecie alla luce delle specifiche definizioni normative –, né un controllo da parte di una pubblica amministrazione, né una dipendenza delle stesse dalla finanza pubblica, elementi che invero dovrebbero ricorrere per accedere ad una nozione sostanziale di amministrazione. D'altra parte, come ricordato, nemmeno i beni di dominio collettivo sono – generalmente – di appartenenza soggettiva della pubblica amministrazione, bensì appunto della collettività.

Ritenendo di escludere, per quanto osservato, l'applicazione della normativa direttamente riferita alla pubblica amministrazione nello svolgimento dell'attività degli enti di gestione in regime di diritto privato, una questione decisiva consiste però nell'individuazione di eventuali limiti impliciti alla loro autonomia e, in particolare, al loro potere di auto-organizzazione e normazione.

Il possibile rischio di una malintesa considerazione del loro regime privatistico in termini di piena autonomia è in particolare che esso non consenta il controllo ed il sindacato in merito all'aderenza dell'attività gestoria al vincolo di perpetua destinazione ed alla conservazione che caratterizza il regime sostanziale del bene a titolarità collettiva. Si tratta di ciò che coerentemente la l. n. 168 del 2017, richiamando il previgente regime sostanzialmente pubblicistico dei beni collettivi, ribadisce all'art. 3, stabilendo che «Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e del-

<sup>38</sup> W. Giuliotti, M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, cit., 926 ss., in cui si evidenzia che nella legislazione recente è invalso un approccio di tipo funzionale, promosso dal diritto europeo, in cui esistono tante definizioni di pubblica amministrazione quante sono le discipline ad esse applicabili «una definizione di pubblica amministrazione funzionale alla applicazione della disciplina sulle gare, una funzionale alla applicazione della disciplina sugli aiuti di stato, una funzionale alla applicazione della disciplina in materia finanziaria, una funzionale alla applicazione della disciplina sul pubblico impiego, una funzionale alla applicazione della disciplina sulla trasparenza e sul diritto di accesso, e via di seguito». Si precisa, in particolare, che la «definizione finanziaria della pubblica si distingue tuttavia dalle definizioni settoriali richiamate perché, pur essendo funzionale all'applicazione di una certa normativa, presenta i caratteri della generalità e della trasversalità. Essa è generale perché vi rientrano tutti i soggetti considerati a vario titolo come pubbliche amministrazioni dalle discipline di settore: nessuno di questi soggetti infatti è immune dall'impiego di finanze pubbliche in via diretta o indiretta. È trasversale perché non è limitata a un settore di attività dell'amministrazione o a una porzione dell'attività di soggetti qualificati in termini pubblicistici, ma abbraccia trasversalmente tutte le competenze che richiedono l'impiego di risorse».

<sup>39</sup> In tema, P. Gotti, *La problematica 'nozione finanziaria di pubblica amministrazione, l'elenco Istat e la regola della spending review*, in *Dir. amm.*, 2016, 177; S. Del Gatto, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 960 ss.; V. Torano, *Contributo sulla definizione di «pubblica amministrazione» rilevante per l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica*, in *Foro amm. CDS*, 2013, 1051 ss.

la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» e che «L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo»<sup>40</sup>.

Sul piano delle conseguenze sulla gestione del predetto regime in dottrina si evidenzia come la “corretta gestione del demanio civico” debba essere strettamente connessa alla “comprensione della nozione di patrimonio civico”, ricavandone che gli elementi chiave di questa gestione vanno individuati: «(a) nella concezione olistica, secondo la quale il Valore dell'insieme del patrimonio civico è maggiore della sommatoria dei Valori delle singole parti che lo compongono; (b) nella garanzia demaniale delle terre; (c) nella partecipazione della popolazione; (d) nel possesso delle terre di collettivo godimento come condizione necessaria e sufficiente perché le risorse in esse contenute abbiano valore positivo; (e) nella consapevolezza collettiva che la gestione del patrimonio civico è associata ad un particolare tipo di possesso e, quindi, ad un particolare sistema di valori»<sup>41</sup>.

In merito, la Corte costituzionale ha, oltretutto, recentemente precisato come «il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione»<sup>42</sup>.

Se quello dell'ente gestore è allora un agire funzionalizzato, in ragione del regime del bene inteso come «proprietà collettiva di diritto pubblico», ovvero

---

<sup>40</sup> Così, Corte cost., sent. 31 maggio 2018, n. 113, in cui si evidenzia come la legge n. 168 del 2017 abbia ribadito, ancor più enfaticamente, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusufruttibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che: «[i]l regime giuridico dei beni [collettivi] resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'usufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, “garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”, riconoscendo che «per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di classificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo».

<sup>41</sup> P. Nervi, *La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economico-ambientale*, cit., 104.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. 31 maggio 2018, n. 113, in cui si afferma, richiamando la sent. n. 103 del 2017, che il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare.

«comunioni private di interesse pubblico»<sup>43</sup>, o ancora «bene di appartenenza privata sottoposto a regime pubblicistico»<sup>44</sup>, ciò incide come limite funzionale anche sulle regole organizzative e procedurali che l'ente gestore deve seguire<sup>45</sup>.

La tesi che si vuole sostenere è quindi che il vincolo di scopo ed il regime impresso al bene condizionino in senso funzionale l'organizzazione e l'attività dell'ente gestore a prescindere dalla natura e dalla disciplina applicabile.

Ne consegue che, ferma restando la vigilanza espressamente pubblica – regionale – sugli atti dispositivi degli enti esponenziali (ad es. approvazione regionale per il mutamento della destinazione d'uso, ovvero ipotesi eccezionali di alienazione), le regole sulla modalità di gestione, benché frutto di auto-normazione e di auto-determinazione, sono condizionate e quindi vincolate al rispetto di principi quali la partecipazione, l'evidenza pubblica e la trasparenza. Ciò si ribadisce, trova giustificazione, non perché si applichi il diritto delle amministrazioni pubbliche, ma perché quelli in discorso costituiscono principi sostanziali connessi a qualsiasi attività funzionalizzata, che nello specifico l'ente esponenziale pone in favore della collettività e dei beni quali patrimonio collettivo ed intergenerazionale.

Dalla predetta affermazione dovrebbero trarsi almeno le seguenti specifiche conseguenze.

In primo luogo, la definizione di un assetto organizzativo e regolamentare diretto a garantire la legittimazione ed il fondamento democratico con riguardo alla collettività, mediante la partecipazione della collettività medesima alla definizione delle decisioni<sup>46</sup>. Corollario necessario della democraticità della gestio-

<sup>43</sup> Come definite nella legge provinciale n. 2 del 1959 della Provincia autonoma di Bolzano sulla cui legittimità si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 8 giugno 1963, n. 87.

<sup>44</sup> V. Cerulli Irelli, *Apprendere "per laudo"*, cit., 352 ss.

<sup>45</sup> La comunanza del regime tra proprietà collettive e beni pubblici in senso proprio non deve essere pertanto considerata l'origine della assimilazione, bensì la conseguenza dell'applicazione di regole dirette a garantire il perseguimento di finalità simili secondo una definizione ampia di bene pubblico. Da tale approccio, incentrato sulla valorizzazione del vincolo di funzionalizzazione nei confronti della collettività di riferimento che l'ordinamento riconosce ai beni oggetto di proprietà collettiva, consegue necessariamente che l'attività posta dall'ente gestore – a prescindere dalla natura giuridica – si conformi a regole coerenti con l'eteronomia della funzione gestoria. Un'attività così intesa non può, infatti, che seguire i principi propri dell'agire discrezionale nella massimizzazione dell'interesse affidato e ciò a prescindere dalla natura giuridica sia del bene, sia dell'agente. Si rinvia a W. Giuliotti, *Poteri dispositivi sui beni civici e principi di pubblicità*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2015.

<sup>46</sup> Si veda al riguardo la giurisprudenza che in materia di autorizzazione alla cessione, ovvero al mutamento di destinazione di un bene civico afferma che per tali operazioni «le amministrazioni comunali – la cui rappresentanza è pur sempre in nome della loro collettività – devono dare massima notorietà a mezzo di pubblici avvisi anche sul proprio sito internet, dell'esistenza dell'iniziativa e delle relative condizioni generali, al fine di consentire la partecipazione e richieste di chiarimenti, l'emersione del dissenso, il vaglio delle eventuali obiezioni dei soggetti appartenenti alla comunità che sono i reali titolari dei diritti civici», esplicitamente riconoscendo che «le concessioni di beni civici non sfuggono ai principi che impongono comunque l'espletamento di un confronto concorrenziale per l'individuazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati e per il conseguimento del massimo utile per l'*universitas civium*», laddove la procedura di gara «è funzionalmente proiettata a selezionare le migliori modalità di sfruttamento del bene», essendo questa l'unica possibile ed utile contropartita rispetto alla perdita del bene da parte della collettività locale. Così Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1698.

ne sono peraltro la pubblicità e la trasparenza a cui deve essere improntata l'azione dell'ente.

In secondo luogo, l'evidenza pubblica deve costituire il *modus operandi* per l'assunzione di obbligazioni passive ed attive, laddove il ricorso a procedure competitive si pone quale sistema utile a garantire la convenienza e la trasparenza dell'attività gestoria.

I richiamati principi sono, del resto, in larga parte contenuti nella l. n. 97 del 31 gennaio 1994, all'art. 3 c. 1 lett b)<sup>47</sup>, a cui l'art. 3 c. 7 della l. n. 168 del 2017 fa espresso rinvio, disponendo l'intervento della legislazione regionale<sup>48</sup>. Al di là del criticabile rinvio all'intervento regionale<sup>49</sup>, l'art. 3 già indica chiaramente i principi "pubblicistici" a cui deve attenersi la gestione ed in senso strumentale le regole sull'organizzazione, facendo in particolare riferimento a: «2) le 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 specifiche 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; (...)».

La conformazione dell'organizzazione e dell'attività ai principi pubblicistici è in definitiva necessaria, pur nell'ambito delle potestà organizzative proprie dell'ente esponenziale, in ragione del vincolo funzionale impresso sul bene in conseguenza della sua valenza collettiva<sup>50</sup>. Va comunque precisato che, se i sud-

<sup>47</sup> Relativo alle organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali.

<sup>48</sup> Va valutato criticamente il rinvio alla legislazione regionale, non solo perché quelle che sono gli standard minimi sarebbe stati ben possibile oggetto di legislazione statale, ma ancor più discutibile è l'intervento sostitutivo assegnato agli stessi enti gestori dei domini collettivi, comunque sottoposto ad approvazione regionale. Il rischio è che la previsione si traduca in una possibile compressione da parte delle regioni dell'autonomia organizzativa e regolamentare dei domini collettivi. La norma prevede che «7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato».

<sup>49</sup> Si ritiene che la previsione si ponga in contraddizione con l'affermato principio dell'autonomia normativa, anche in considerazione che ben è possibile la diretta attuazione da parte degli enti gestori dal momento che il richiamato art. 3 cit. già contiene in maniera chiara quei principi "pubblicistici" autonomamente implementabili per la corretta gestione dei domini collettivi.

<sup>50</sup> È in questo senso condivisibile l'affermazione per cui «mentre la struttura organizzativa dell'ente esponenziale è regolata in base alle norme del codice civile sulle persone giuridiche private, tutto quello che attiene all'amministrazione del patrimonio della comunità in proprietà collettiva è regolato dalla legge speciale sugli usi civici e quindi in regime pubblicistico», con la precisazione che siffatta peculiare amministrazione del bene non può non incidere sull'assetto organizzativo e soprattutto regolamentare che l'ente deve darsi. Così, *La legge 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge*, (a cura di) APRODUC-

detti limiti in senso funzionale ed organizzativo all'autonomia privata sono volti ad assicurare che la gestione resti soggetta alla partecipazione ed al controllo della collettività<sup>51</sup>, solamente il concreto protagonismo della collettività medesima, nel senso di "usare e difendere" i domini collettivi, sarà in grado di rendere reali ed effettivi i valori sottesi al modello.

In conclusione, si deve riconoscere che la legge, consolidando i già sicuri approdi giurisprudenziali, offre una formidabile occasione alle collettività per meglio conservare e difendere i domini collettivi e per rilanciare, in una moderna prospettiva di sostenibilità, la loro antica funzione economico e sociale<sup>52</sup>. Tutto ciò, richiede, in primo luogo, che i singoli utenti riacquistino consapevolezza del proprio ruolo di protagonisti in seno all'ordinamento giuridico della proprietà collettiva, nonché della ricchezza, non solo economica, del patrimonio di cui sono titolari e responsabili.

---

Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico, in *www.demaniocivico.it*, 2018, ove si osserva ulteriormente che gli enti esponenziali della comunità hanno natura mista, «pubblico/privata: possiamo definirli enti giuridici privati di interesse pubblico».

<sup>51</sup> Si riconosce, infatti, una stretta connessione fra «l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le Regioni», il che comporta che le valutazioni relative alla destinazione dei beni, «per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete: cioè, formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate» Corte cost., 27 luglio 2006, n. 310. Altresì, Corte cost., 21 novembre 1997, n. 345.

<sup>52</sup> P. Nervi, *La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi in un sistema evolutivo economico-ambientale*, cit., 87 ss.

*Norme in materia di domini collettivi e assetti organizzativi*

La legge 20 novembre 2017, n. 168 recante “Norme in materia di domini collettivi” impone nuove riflessioni sulle proprietà collettive che finalmente trovano nella disciplina statale preciso inquadramento sistematico ed una rinnovata prospettiva di valorizzazione e tutela. La legge, infatti, non è soltanto punto di arrivo di una evoluzione normativa e giurisprudenziale che, sotto il decisivo impulso della dottrina, ha assegnato un nuovo ruolo ai domini collettivi anche riconoscendone la fondamentale rilevanza ambientale, ma è una formidabile occasione per meglio conservarli e difenderli e per rilanciare, in una moderna prospettiva di sostenibilità, il loro antico ruolo economico e sociale. In questo quadro, un ruolo preminente è riconosciuto alle comunità ed ai loro enti esponenziali, che devono gestire i beni in coerenza alla perpetua destinazione e al dovere di conservazione.

*Provisions on common lands and organizational structure*

The law 20 november 2017, n. 168 «*Norme in materia di domini collettivi*» imposes new reflections. The law defines a precise systematic framework within a renewed prospect of valorisation and protection for the common lands. It is an arrival point of an evolution that, under the decisive impulse of the, has assigned a new role to the common lands, also recognizing the environmental relevance. The law appears a formidable opportunity for better preservation the common lands and to re-launch their ancient economic and social role in a modern perspective of sustainability. In this context, a prominent role is recognized to the communities and their representative entities, which must manage the assets according to the principles of perpetual destination and conservation.

