

“Prime note” sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (“norme in materia di domini collettivi”)*

Giorgio Pagliari

SOMMARIO: 1. Premessa. Gli enti esponenziali (i domini collettivi) come strumenti ordinari di gestione dei beni collettivi. – 2. La competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento dei domini collettivi. – 3. Perimetro della L. 20 novembre 2017, n. 168: i domini collettivi e il c.d. patrimonio antico, con esclusione degli enti esponenziali dei beni di uso civico e di questi ultimi. – 4. I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell'art. 2 Cost. – 5. I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell'art. 9 Cost. – 6. I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell'art. 42, II comma, Cost. – 7. I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell'art. 43 Cost. – 8. La “carta di identità” dei domini collettivi. I domini collettivi come “ordinamenti giuridici primari”. – 9. La “carta di identità” dei domini collettivi: la capacità di autonormazione. – 10. La “carta di identità” dei domini collettivi: “la capacità di gestione del patrimonio culturale considerato come proprietà intergenerazionale”. – 11. La “carta di identità” dei domini collettivi: la collettività e l'esercizio dei diritti di godimento. Natura associativa dei domini collettivi. – 12. Fattispecie di esercizio del diritto di godimento. Il limite della compatibilità con la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. – 13. I beni collettivi. La distinzione tra beni collettivi appartenenti ai domini collettivi e beni gravati da uso civico. – 14. La competenza legislativa regionale dell'art. 3, I comma, lett. b) n. 1, 2, 3 e 4, L. 31 gennaio 1994, n. 97 (art. 3, VII comma, L. domini collettivi). – 15. Le competenze dello stato (art. 2, I comma, L. domini collettivi). Il “manifesto” dei beni collettivi. – 16. I diritti sui beni collettivi preesistenti allo stato italiano. Le comunioni familiari. – 17. Le condizioni costitutive del diritto sulle terre di collettivo godimento. – 18. Domini collettivi e usi civici: fine di una ambiguità. La proprietà collettiva come forma autonoma di proprietà. – 19. Considerazioni conclusive.

* Relazione presentata al Convegno organizzato dal Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive, *La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi nella condizione neo-moderna* (XXIV Riunione scientifica sul tema), Università degli Studi di Trento, Palazzo di Economia, Trento, 15-16 novembre 2018.

1. *Premessa. Gli enti esponenziali (i domini collettivi) come strumenti ordinari di gestione dei beni collettivi*

La L. 20 novembre 2017, n. 168 («Norme in materia di domini collettivi»), nella sua apparente sinteticità e brevità (tre articoli in tutto) è ricca di spunti di rilievo teorico.

Ad una prima disamina degli stessi è dedicato questo scritto, che, come dice il titolo, non vuole avere la pretesa di essere altro che una “prima nota”, con l’intento di contribuire a sollecitare il dibattito¹.

Un dibattito che, se si considera la diffusione degli assetti fondiari collettivi e la loro oggettiva importanza socio-economica², appare destinato a svilupparsi sol che si consideri che, con l’entrata in vigore della predetta legge, gli enti esponenziali, di cui al II comma dell’art. 1 L. in commento, sono (o diventano) gli strumenti ordinari di gestione dei beni collettivi.

Al riguardo la lettura del IV comma dell’art. 2 non lascia spazio a dubbi: «I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata [...]»³.

¹ Il presente scritto ha una “originalità”: il primo firmatario del disegno di legge che, in virtù della approvazione da parte del Parlamento e della promulgazione, è divenuto la Legge 20 novembre 2017, n. 168, commenta la legge stessa. Sono stato in dubbio se farlo o meno, ma poi ho deciso di provare questa avventura, che mi riporta nella dimensione in cui sono sempre stato fino a cinque anni fa: quella dell’esegeta e dell’interprete di leggi. La parentesi, che mi ha permesso di essere “facitore di leggi”, ha comportato un cambio di prospettiva molto significativo e assai formativo. Spero che questo lavoro possa essere, in qualche modo, una conferma di questa mia impressione. Devo aggiungere che una delle perplessità era legata anche al dubbio sulla possibilità di una lettura critica da parte mia, in ragione del ruolo rivestito. A esperienza conclusa, devo dire che il “ritorno alle origini” mi ha portato a rileggere il testo legislativo con un altro occhio, scoprendone limiti non percepiti, ma anche positività prima non colte. Sul piano personale, non sono, quindi, pentito della scelta di provare questo esperimento, il cui risultato non tocca a me giudicare sul piano qualitativo. Devo aggiungere, peraltro, un vivo ringraziamento al presidente emerito della Corte Costituzionale, prof. Paolo Grossi, luminare del diritto e teorico eccelso (anche) della materia delle proprietà collettive, che è illuminata dal suo notissimo e apprezzatissimo libro *Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, edito nel 1977 e nel 2017 pubblicato in ristampa anastatica dalla Giuffrè Editore. Un ringraziamento che non può mancare, perché il testo della legge è frutto del suo insegnamento e della sua consulenza, ragion per cui mi sento un “padre putativo”, più che un “padre naturale”. Un ringraziamento, peraltro, che non può non tradursi nel rendere grato omaggio di questo lavoro al Maestro, prof. Paolo Grossi.

² F. Marinelli (*Assetti fondiari collettivi*, voce EdD, Annali X, 2017, 72) sottolinea che «in questa direzione si può ritenere come la categoria assetti fondiari collettivi comprenda in primo luogo gli usi civici nella loro accezione tradizionale, le comunanze agrarie, le regole dell’arco alpino, il maso chiuso della proprietà di Bolzano, nonché, pur con qualche perplessità, i tratturi e il demanio armentizio».

³ L’ultimo capoverso della disposizione richiamata fa, altresì, salva la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l’amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, 278.

2. *La competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento dei domini collettivi*

La prima considerazione è di natura sistematica, riguardando il tema delle fonti e, in particolare, dei rapporti tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale.

La legge disciplina lo *status* della persona giuridica privata, denominata “dominio collettivo” o come diversamente secondo le varie tradizioni locali.

Rientra, pertanto, nella materia dell’ordinamento civile, che, ai sensi del II comma dell’art. 117 Cost., è esclusivamente di competenza statale⁴.

La legge in esame non è, quindi, una legge di principi o legge cornice ai sensi dell’art. 117, III comma, Cost., ma è la fonte esclusiva di regolamentazione della materia, con la conseguenza dell’abrogazione della relativa legislazione regionale, fatto salvo quanto statuito dal V comma dell’art. 2, L. 168, secondo cui «I principi della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione».

Questa conclusione non è contraddetta dal fatto che i domini collettivi sono titolari e gestori dei beni collettivi aventi «perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, III comma, L. cit.).

La competenza regionale in materia di agricoltura, infatti, non viene minimamente condizionata dalla legge in commento, essendo del tutto pacifico che l’esercizio delle attività agro-silvo-pastorali dovrà avvenire nel rispetto delle leggi di settore sia nazionali, che regionali. Ciò che è da escludersi è la competenza regionale in materia di ordinamento dei domini collettivi.

3. *Perimetro della L. 20 novembre 2017, n. 168: i domini collettivi e il c.d. patrimonio antico, con esclusione degli enti esponenziali dei beni di uso civico e di questi ultimi*

L’art. 1 L. 168 cit. sembra avere una portata più ampia di quanto la sua lettura lasci, *prima facie*, intuire.

Questa disposizione, infatti, nel definire i domini collettivi, traccia anche una linea di demarcazione proprio tra questi, enti esponenziali delle proprietà collettive, e le persone giuridiche preposte alla tutela degli usi civici.

Una linea di demarcazione, che viene confermata, sul piano sistematico, dal II comma dell’art. 3 L. *de qua*, che esclude dal «patrimonio antico dell’ente collet-

⁴ Corte Cost., 10 aprile 2018 n. 113.

tivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico» le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o delle frazioni esercitano usi civici non ancora liquidati (art. 3, I comma, lett. d), con la conseguenza che, nell'ambito degli usi civici atecnicamente intesi, vanno distinti il demanio civico vero e proprio ovvero terreni di proprietà degli abitanti di un determinato luogo, e usi civici in senso stretto, consistenti in servitù di uso pubblico su beni privati⁵

In altre parole, l'art. 1 cit. indica che la L. 168 è relativa al solo patrimonio antico, cioè ai soli domini collettivi e ai beni collettivi costituenti il patrimonio antico. E tale linea interpretativa è confermata – come si potrà constatare – dalla interpretazione sistematica della legge.

4. *I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell'art. 2 Cost.*

L'*incipit* del I comma dell'art. 1 della legge *de qua* colloca, con chiarezza, i domini collettivi nella cornice costituzionale, ricollegando il riconoscimento della Repubblica⁶ all'attuazione degli artt. 2, 9, 42, II comma, e 43 Cost.:

Il richiamo dell'art. 2 Cost. appare quello più importante perché sancisce la qualificazione dei domini collettivi come “formazioni sociali”. Il che assume un assoluto rilievo sia sotto il profilo del collegamento dei domini stessi con i diritti inviolabili dell'uomo, sia sotto l'aspetto del vincolo, che viene a gravare sugli stessi domini collettivi, di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Vincolo che realizza la fondamentale funzionalizzazione dei domini collettivi: enti solidaristici per definizione.

L'effetto più importante di questo inquadramento appare, però, quello della relazione inscindibile con i diritti fondamentali dell'uomo, di cui le formazioni sociali sono – giusta (proprio) l'art. 2 Cost. – strumenti di estrinsecazione.

In ragione di ciò, infatti, i domini collettivi sono enti «ove si svolge la sua (n.d.r.: dell'uomo) personalità» (art. 2 Cost.), cioè sono presidi dei diritti inviolabili della persona umana, prima e più ancora che enti deputati alla gestione dei beni collettivi.

⁵ F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 75. L'Autore soggiunge: «Mentre i primi (n.d.r.: usi civici) che possono assimilati a forme di comunione senza quote, devono essere concentrati, protetti e valorizzati, i secondi, che possono essere assimilati a forme di servitù prediali, devono essere liquidati trattandosi di vincoli che, in una moderna prospettiva economica, appaiono sostanzialmente inutili». Sul punto, assai interessante l'analisi di V. Cerulli Irelli, in *Apprendere “per laudo”*. Saggio sulle proprietà collettive, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45/2016, 341 ss.

⁶ Art. 114, I comma, Cost.: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

Questa conformazione può sembrare financo astrusa, epperò, risulta conseguenziale con le origini e la storia delle proprietà collettive e degli usi civici, che hanno avuto la funzione di garantire beni essenziali per l’esistenza dell’uomo (e quale diritto è più inviolabile di quello dell’esistenza?) attraverso una condivisione del bisogno e degli strumenti per il suo soddisfacimento così forte da elidere ogni elemento di individualismo, eliminando la soggettività del diritto di proprietà nel contesto di un diritto di proprietà che:

- a) nega financo quote individuali e facoltà di cessione;
- b) che è collettivo, ma non frutto di comunione o di condominio;
- c) che è preclusivo di ogni parcellizzazione anche *pro indiviso*;
- d) è addirittura caratterizzato da un regime, del tutto eccezionale, di comproprietà intergenerazionale, obbligando ad una gestione attenta alle esigenze del presente, ma non meno incentrata sulla necessità di pensare alla preservazione e alla valorizzazione dei beni del demanio civico per le future generazioni.

Questo inquadramento, peraltro, preclude ogni possibilità – semmai non bastasse la lettera del II comma dello stesso art. 1 – di considerare i domini collettivi come enti meramente strumentali, sancendo che la gestione del patrimonio civico non è la ragione prima dell’esistenza dei domini collettivi medesimi.

In altri termini, la attività di gestione del demanio civico non è la causa costitutiva dei domini collettivi, ma l’attività strumentale per realizzarne la natura di formazione sociale.

Le implicazioni di ciò sono molteplici, a cominciare dai limiti di intervento del legislatore ordinario, che non potrà mai prescindere dallo “scudo” dell’art. 2 Cost.

5. *I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell’art. 9 Cost.*

Di sicuro rilievo anche conformativo della figura in esame è il riferimento all’art. 9 Cost.

Al riguardo, non deve sfuggire la portata del richiamo all’intera disposizione costituzionale e non solo ad un suo comma.

Così operando, infatti, il legislatore ha inteso sottolineare tanto la rilevanza dei domini collettivi come formazioni sociali espressive della cultura dell’uomo (I comma), quanto la loro utilità per la tutela del paesaggio in ragione dell’attività di gestione del demanio civico, e dell’ambiente⁷.

⁷ Corte Cost., 1 aprile 1991, n. 133 (in F.I. 1993, I, 2126): «Accanto agli interessi locali di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nel-

In questo modo, il legislatore – almeno, credo – ha efficacemente rappresentato le due facce della “medaglia” dei domini collettivi. E ciò, nel senso che questi ultimi sono effettivamente formazioni sociali portatrici di una risalente ed originale visione culturale, dinamica, dello stare insieme, della comproprietà intergenerazionale, della gestione collettiva e solidale del patrimonio comune indistinto e indistinguibile, ma anche hanno una inscindibile e, soprattutto, conseguenziale funzione per la tutela del passaggio in ragione dell’attività istituzionale, loro propria *ab origine*, e dell’ambiente.

In altri termini, i domini collettivi non sono concepibili né in una prospettiva storica, né in una prospettiva attuale e di diritto positivo se non si considera che essi sono, insieme, formazioni sociali espressione della storia delle proprietà collettive e, in ragione della loro attività istituzionale (costituente condizione necessaria e sufficiente della loro esistenza), deputati alla gestione di patrimoni agro-silvo-pastorali, con ciò risultando *naturaliter* tutori della natura, del paesaggio e dell’ambiente.

La migliore sintesi di questo profilo è costituita dal II comma dell’art. 1 L. 168 cit., che – come si è visto – definisce i domini collettivi come «enti esponenziali della collettività titolari di suo civico e della proprietà collettiva»⁸.

La rilevanza costituzionale, di cui all’*incipit* del I comma dell’art. 1 L. in commento, assume, se è giusta la premessa ora rappresentata, un particolare e peculiare rilievo. Rilievo, che non è solo un elemento non pretermisibile né dal futuro legislatore, né dal futuro interprete, ma che costituisce una sorta di “superfine” collettivo o di vincolo per i domini collettivi ed un “indice” per valutare la natura – generale o speciale – della personalità giuridica di diritto privato riconosciuta ai domini collettivi dall’ultimo comma dell’art. 1 L. 20 novembre 2017, n. 168.

Sia concessa una chiosa.

La definizione di proprietà intergenerazionale – come già sottolineato – non può essere relegata ad una affermazione declamatoria o retorica, avendo un evidente portato giuridico.

Si tratta, infatti, di una peculiarità che contribuisce a connotare fortemente di specialità, se non di eccezionalità, la proprietà privata collettiva.

la misura in cui essa contribuisce alla conservazione dell’ambiente e del paesaggio». Vedasi anche Corte Cost., 18 luglio 2014, n. 210, *ibidem*, 2014, 2631.

⁸ È noto che l’espressione è di M.S. Giannini (*Diritto amministrativo*, Milano, 1988, vol. I, 105), il quale, dopo aver descritto il fenomeno come frutto della tendenza delle norme statali di entificare gli ordinamenti giuridici (cioè di dare loro una delle qualificazioni di ente giuridico che esistono nel diritto positivo), testualmente afferma: «Gli enti esponenziali non costituiscono un genere a sé: possono essere tipici o atipici, si può dire, cioè, che qualunque ente di tipo associativo noto in diritto positivo statale si presta a diventare esponenziale di ordinamento giuridico. Si rilevi ancora che la tecnica dell’entificazione può essere applicata ad un gruppo non costituente ordinamento giuridico; in certi momenti storici e per particolari settori gli enti esponenziali di gruppi non ordinamentali hanno avuto o hanno un peso notevolissimo nella vita pubblica».

Alla luce di questo elemento, appaiono consequenziali tanto la incompatibilità di questa forma di proprietà con qualsiasi fattispecie di soggettivazione individualistica della proprietà stessa, quanto il regime giuridico della proprietà collettiva, che ha molte assonanze con quello dei beni demaniali, senza poter essere ascritta, con tutta evidenza (a partire dalla natura privatistica del proprietario), al demanio stesso.

È un regime – si noti – che regge il vaglio della ragionevolezza e della logicità dell’art. 3 Cost. proprio perché, l’intergenerazionalità non può non essere garantita anche da un regime proprietario, che assicuri la permanenza dei beni collettivi.

Il corollario più importante di questa caratteristica è senz’altro la “perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”, ma la coerente e armonica “quadratura” del cerchio è rappresentata dall’insieme dei vincoli previsti dalla legge (art. 3, III comma, L. 168 cit.) cioè dall’inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità.

Non meno significativa è, rispetto al riferimento all’art. 9 Cost., il VI comma dell’art. 3 L. 168 cit., il quale testualmente recita: «Con l’imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all’articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici». E ciò, non solo per la previsione del mantenimento del vincolo paesaggistico anche nell’eventualità della liquidazione dell’uso civico, ma anche per la individuazione della *ratio* dell’impostazione del vincolo nella tutela dell’interesse della “collettività generale” alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio.

Da un lato, infatti, il mantenimento del vincolo *ex lege* anche dopo la liquidazione dell’uso civico è il riconoscimento del valore paesaggistico dei beni collettivi di per sé e non per effetto ed in vigenza dell’uso civico. Il che significa sottolineare che l’interesse paesaggistico dei beni collettivi inerisce alle qualità sostanziali dei beni stessi e non alla condizione giuridica contingente. Dall’altro, la finalizzazione del vincolo all’interesse della “collettività generale” alla salvaguardia paesaggistico-ambientale rafforza il vincolo, fino a consentire di parlare di un “supervincolo”, legandolo non solo allo specifico interesse paesaggistico-ambientale dei beni in sé, ma anche a quello legato al concorso dei beni collettivi *de quibus* alla conservazione dell’intero patrimonio paesaggistico-ambientale.

6. *I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell'art. 42, II comma, Cost.*

Giusta il ricordato *incipit* del I comma dell'art. 1 cit., il legislatore ha sancito che il riconoscimento dei domini collettivi è (anche) in attuazione dell'art. 42, II comma, Cost.

Quest'ultimo, notoriamente, stabilisce che «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Il richiamo riguarda una disposizione specificamente ed espressamente relativa alla proprietà privata ed è palesemente effettuato per dare copertura costituzionale al regime dei beni collettivi, quali disciplinati (con molti limiti) dalla predetta L. 168.

La valenza interpretativa di questa norma è di una portata rilevantissima: infatti, se non si ritiene ultroneo o errato (ma come si potrebbe?) il “rinvio” all'art. 42, II comma, Cost., sta ad indicare che il legislatore riconosce – implicitamente, ma non meno chiaramente – la natura privatistica del “demanio civico” e indica la fonte legittimante della disciplina particolarmente limitativa proprio nell'art. 42, II comma, Cost., cioè nella funzione sociale inscindibilmente propria dei “patrimoni antichi”. E ciò va rilevato, pur senza dimenticare, sul punto, quanto osservato in punto al portato (giuridico) della definizione di proprietà intergenerazionale.

Difficile, però, non riconoscere di essere di fronte ad una sorta di interpretazione autentica, che lascia pochi spazi a dubbi interpretativi.

Naturalmente, la conclusione raggiunta, ha riguardo al profilo oggettivo della proprietà dei beni collettivi e non a quello soggettivo, cosicché, qualora i beni siano eccezionalmente di proprietà di un ente pubblico, la proprietà resta pubblica sotto il profilo soggettivo. Epperò, anche quando così fosse (e la circostanza appare rilevante soprattutto per i beni gravati da uso civico⁹), nonostante la profonda analogia della disciplina dei beni collettivi con quella dei beni demaniali, la proprietà resterà oggettivamente privata.

È di tutta evidenza, infatti, che il richiamo ha senso solo nella prospettiva rappresentata, cioè di una proprietà, alla quale vengono imposti dei limiti. E non vale – io credo – nemmeno obiettare che una disciplina così rigida di una proprietà privata cozza contro il paradigma dell'uguaglianza dell'art. 3 Cost., perché, per le ragioni esposte, trattasi di una disciplina differenziata in misura tale da non risultare lesiva né del principio di ragionevolezza, né di quello di logicità.

⁹ La proprietà del demanio civico, infatti, appartiene agli abitanti del territorio di riferimento: L. Ornaghi, *La “comunità” come problema di intersezione fra discipline diverse*, in *Archivio*, Scialoja, Bolla, 2007, 147.

Il motivo è molto semplice: come già parzialmente anticipato, infatti, le caratteristiche della proprietà collettiva sono tali, per cui la sua regolamentazione non appare irrazionale e/o illogica perché è funzionale a tutelare questa peculiare forma di proprietà. Essa ha nel pluralismo indistinto e indistinguibile dei titolari il suo elemento discretivo e qualificante e, di conseguenza, rinviene nello *ius fruendi* della collettività e di ciascuno dei suoi componenti il connotato fondante e costituente il perno, intorno a cui deve svilupparsi la normativa di riferimento.

7. *I domini collettivi e la Costituzione: il significato del richiamo dell’art. 43 Cost.*

Più complicato è interpretare il richiamo dell’art. 43 Cost., di cui, *prima facie*, può risultare davvero arduo cogliere la rilevanza nel caso di specie.

La chiave di interpretazione sembra essere data da questa extrapolazione dello stesso art. 43 Cost.: «Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente [...] a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese [...] che si riferiscono a servizi pubblici essenziali [...] ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

Il collegamento con l’art. 43 Cost., in altre parole, appare un rafforzativo utile a consolidare (per così dire) la rilevanza (*rectius*: l’inerenza) costituzionale della proprietà collettiva (che è impresa, esercitando attività agro-silvo-pastorali in funzione di prestare servizi e offrire beni per i proprietari) anche sotto il profilo della sua “originarietà”, qui soprattutto riferibile alla natura giuridica della proprietà collettiva come proprietà non derivante (o non riconosciuta) da nessun dante causa.

Peraltro, non deve sfuggire che l’art. 43 Cost. conferma ulteriormente la natura privata del patrimonio civico.

8. *La “carta di identità” dei domini collettivi. I domini collettivi come “ordinamenti giuridici primari”*

L’*incipit* dell’art. 1 L. domini collettivi, nel suo complesso, ha, sul piano interpretativo e su quello sistematico, un’importanza notevolissima, da un lato offrendo una chiave di lettura dei domini collettivi come entità pienamente riconducibili ai valori e ai precetti costituzionali sia sotto il profilo soggettivo, che sotto quello oggettivo; dall’altro, dando fondamento costituzionale a queste peculiari fattispecie e alla loro disciplina con i richiami degli artt. 42 e 43 Cost.;

dall'altro, infine, sottolineando, con il riferimento all'art. 9 Cost., la funzionalizzazione di fatto (cioè per la concreta utilità dell'attività, che svolgono) non solo alla tutela del paesaggio, ma anche allo sviluppo della cultura, come testimonianza insieme storica e contemporanea di un modello proprietario solidale, frutto di un modo diverso di concepire la titolarità proprietaria e di soddisfare i bisogni individuali con un'azione collettiva in grado di garantire a tutti indistintamente la soddisfazione dei bisogni.

All'interprete, peraltro, non può sfuggire che l'*incipit* è, altresì, logicamente e giuridicamente prodromico alla disciplina dei domini collettivi, in specie nella loro dimensione soggettiva.

L'art. 1, infatti, introduce una "carta di identità" dei domini stessi, che è densa di dogmatica giuridica e configura una fattispecie del tutto singolare e originale e di indubbio significato anche socio-politico¹⁰. Quanto ora sostenuto trova la sua prima conferma nella definizione, sempre contenuta nell'*incipit* del I comma dell'art. 1 L. cit., dei domini collettivi come «ordinamento giuridico primario».

Per comprendere appieno questa affermazione, è necessario ricordare più che sinteticamente la teoria di Santi Romano¹¹, secondo la quale una società di persone organizzata su un territorio è necessariamente segno dell'esistenza di un ordinamento giuridico, cioè di un sistema di regole, che governa la vita di questa collettività.

Questi ordinamenti non sono necessariamente creature dell'ordinamenti giuridico statale, ma possono preesistere a questo ed essere sovrani (cioè *superiorem non recognoscentes*), e non devono necessariamente essere in relazione con il primo, essendo talvolta financo impossibile che si possa stabilire una relazione: ad esempio, l'ordinamento giuridico italiano non potrà mai legittimare la mafia, che è un ordinamento giuridico primario, per quanto assurdo possa apparire questo fatto.

Su queste basi, risulta evidente il portato del *dictum* della definizione legislativa in esame: i domini collettivi sono realtà (*rectius*: "ordinamenti giuridici") che preesistono allo Stato ed esistono indipendentemente dall'ordinamento giuridico statale; realtà, cioè, che quest'ultimo non crea con la conseguenza che essi sono sovrani in senso tecnico-giuridico.

Con la legge 168, in altri termini, il legislatore italiano, in coerenza con l'art. 2 Cost., legittima pienamente i domini collettivi, come fattispecie giuridica posi-

¹⁰ Una carta di identità, che conforma una persona giuridica privata *sui generis*, nuova e destinata ad essere oggetto di un dibattito assolutamente interessante sia sul piano dottrinale, che su quello giurisprudenziale, sempreché la Legge 168 trovi diffusa applicazione.

¹¹ Il riferimento è al notissimo lavoro su *L'ordinamento giuridico* pubblicato nel 1918. Su questo studio, costituente una tappa fondamentale della riflessione giuspubblicistica italiana e non solo, rinvio alla riflessione di P. Grossi, *Il giovane Santi Romano: un itinerario verso L'ordinamento giuridico*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, fasc. 4, ottobre-dicembre 2017, 501 ss.

tivamente rilevante per l’ordinamento giuridico italiano, ma ne riconosce l’originaria esistenza, la rilevanza *ex se* (e, quindi, non per effetto dell’intervento legislativo statale) e la natura di ordinamento giuridico *in re ipsa*.

Questa circostanza giustifica l’uso del verbo “riconoscere”, anziché del verbo “costituire”: non si può dare vita a ciò che già esiste, ma si può riconoscere ovvero legittimare pienamente un soggetto esistente, ma dall’ordinamento giuridico statale prima né costituito, né considerato o comunque per lo stesso indifferente. E in questa prospettiva va letta la descrizione dei caratteri essenziali dei domini collettivi a partire dalla soggezione alla Costituzione e non alla legge ordinaria.

L’affermazione va un attimo “decriptata”.

Il riconoscimento di un ordinamento giuridico primario da parte di un altro si fonda – e non può che fondarsi, ché diversamente si ha la creazione di un ordinamento giuridico secondario – sul presupposto della sua (totale) alterità e della sua autonomia, pur se richiede che l’ordinamento riconosciuto risulti compatibile con le regole fondative e fondamentali (la Costituzione, per l’appunto) dell’ordinamento riconoscente. Regole fondative e fondanti, che non possono non costituire un vincolo per l’ordinamento “riconosciuto” e un limite della sua soggettività nell’ambito dell’ordinamento “riconoscente”, perché sono i riferimenti in base ai quali si accerta la compatibilità tra due ordinamenti sovrani.

Il riconoscimento, al contrario, non può comportare la soggezione *tout court* alla legge ordinaria dell’ordinamento riconoscente, perché questa condizione sarebbe incompatibile con la sovranità dell’ordinamento oggetto di riconoscimento.

9. *La “carta di identità” dei domini collettivi: la capacità di autonormazione*

Le considerazioni svolte nell’ultimo paragrafo giustificano (pure) gli altri postulati del I comma dell’art. 1 L. 20 novembre 2017, n. 168.

Particolarmente significativa è la lettera b) del menzionato comma, in virtù del quale il dominio collettivo (testualmente) è «dotato di capacità di autonormazione, sia per l’amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l’amministrazione vincolata e discrezionale».

La “capacità di autonormazione”, infatti, è il riconoscimento dell’autonomia dell’ordinamento “dominio collettivo”, che, nel rispetto del principio di legalità (solo) costituzionale, può disciplinare, con proprie norme: funzioni, organizzazione, *governance*, rapporti con i partecipanti alla proprietà collettiva e con i terzi, che entrano in contatto con il singolo dominio collettivo per fruire di forme – speciali od eccezionali – dei beni collettivi di fruizione, ove previste. E non può sfuggire l’ampiezza della formula usata dal legislatore, là dove specifica espressamente che la capacità di autonormazione riguarda sia l’amministrazione «sogget-

tiva e oggettiva», sia l'«amministrazione vincolata e discrezionale». Un'ampiezza che riporta al principio autonormistico consacrato dall'art. 5 Cost. e che tutela oggettivamente l'autodeterminazione dei domini collettivi.

Naturalmente, questa prospettazione è da riferirsi all'ordinamento in sé, non all'attività, che l'ente collettivo può sviluppare con rilevanza esterna in funzione della miglior gestione del demanio civico. È evidente, infatti, che l'attività che l'Ente collettivo svolga *uti civis* sarà soggetta alla legge ordinaria dello Stato e/o delle Regioni.

10. *La “carta di identità” dei domini collettivi: “la capacità di gestione del patrimonio culturale considerato come proprietà intergenerazionale”*

Tutt'altro che pleonastica, peraltro, è anche la lettera c) del citato I comma dello stesso art. 1 in esame, che recita *ex professo*: «c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale».

Questa disposizione, infatti, riconosce, con ciò escludendo la legalità di interventi del legislatore nazionale e/o statale, la competenza (e legittimazione) diretta – non derivata, né concessa – del singolo dominio collettivo per la gestione del demanio civico tanto nella sua dimensione materiale, quanto nella sua dimensione immateriale o di valenza culturale (nell'accezione – credo – più ampia). La disposizione descrive con sicura efficacia la poliedricità della proprietà collettiva, ciò che essa è e che è diventata nei secoli: una realtà (a) che ha un peso nella tutela e nella realizzazione delle emergenze naturalistiche, (b) che è un valore economico e (c) che è un'esperienza culturale non solo sul piano della tradizione, ma anche su quello dell'attualità, della contemporaneità. Il tutto è esaltato dal richiamo alla comproprietà intergenerazionale.

Il combinato disposto delle lettere b) e c) induce a ribadire che, ferma la soggezione alla Costituzione, i margini di ingerenza del legislatore statale e di quello regionale siano limitati – come detto – all'attività esterna dal dominio collettivo, quella che lo stesso svolge *uti civis*.

11. *La “carta di identità” dei domini collettivi: la collettività e l'esercizio dei diritti di godimento. Natura associativa dei domini collettivi*

La lettera d) del I comma dell'art. 3 in esame descrive l'elemento, per così dire, ontologico del dominio collettivo, sancendo che il medesimo è «caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed

insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva».

In altre parole, la riportata disposizione descrive la condizione necessaria e sufficiente per poter parlare di dominio collettivo: la collettività di persone, che condividono la proprietà e hanno, individualmente o collettivamente, il diritto di godimento su beni collettivi. E sono condizioni, che devono ricorrere contemporaneamente.

Su queste premesse non può non constatarsi che l'elemento personale prevale su quello patrimoniale. Il dominio collettivo, in altre parole, è incentrato sulla comunità di persone e non sul “patrimonio antico”. Circostanza quest'ultima, che trova una importante conferma nella proprietà riconosciuta ai singoli membri e non alla collettività. In questa prospettiva, infatti, la collettività (e, quindi, il dominio collettivo) appare come una dimensione necessitata dal fatto che il diritto di proprietà e quello di godimento del bene collettivo, per le caratteristiche di quest'ultimo, non possono che essere esercitati dall'insieme dei proprietari, che costituiscono, conseguentemente, una collettività necessaria.

Questa conclusione consente di proporre un inquadramento dei domini collettivi con riferimento alla *summa divisio* tra associazioni e fondazioni.

La risposta appare quella dell'iscrizione nel *genus* delle associazioni, proprio perché il patrimonio non è dell'ente, ma dei membri della collettività e, quindi, il dominio collettivo è l'associazione (necessaria, come si è già detto) per l'esercizio del diritto di proprietà e di godimento su un patrimonio che è dei consociati e non della persona giuridica privata. Circostanza questa decisiva per escludere la configurabilità di una fondazione, che è ente costituito per gestire un patrimonio di sua proprietà per perseguire un determinato fine.

Per questo motivo, essenzialmente l'ente “dominio collettivo” è definito – come già ricordato – dal II comma dello stesso art. 1 L. 20 novembre 2017, n. 168 «ente esponenziale delle collettività territoriali», in chiara assonanza con la nota (e già richiamata) teoria di M. S. Giannini¹²: un ente esponenziale di un ordinamento giuridico primario, cui la personalità giuridica viene, proprio per questo, riconosciuta e non attribuita. Una personalità giuridica di diritto privato, ché non si può pubblicizzare un ordinamento giuridico primario, il quale, proprio in quanto tale, da altro ordinamento giuridico, può essere riconosciuto, ma

¹² M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, cit., 104 ss. Interessante la riflessione di pag. 106, là dove si sostiene: «Nella formula di pluralismo la norma costituzionale attribuisce agli enti esponenziali dei gruppi una posizione di indipendenza rispetto allo Stato ente; talora l'indipendenza è coperta da garanzia costituzionale, ma anche quanto non v'è garanzia, o v'è solo per una parte, lo Stato non può intromettersi nella vita dell'ente esponenziale se non per controlli di limitata estensione».

non “inglobato” come sarebbe avvenuto con l’attribuzione della veste pubblicistica.

In altri termini, la scelta del legislatore risponde, nel caso, ad una ragione tecnica o sistemica (e non politica), nel senso che non vi era, sul piano dogmatico (e, quindi, tecnico giuridico), alternativa alla dimensione privatistica, Tesi questa che inibirebbe, altresì, le eventuali spinte ad interpretazioni pubblicistiche della natura giuridica dei domini collettivi, ostando, per l’appunto, la specialità del relativo ordinamento.

12. *Fattispecie di esercizio del diritto di godimento. Il limite della compatibilità con la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*

Ovviamente, il diritto di godimento può assumere forme differenziate e varie, anche quelle del ritorno economico dell’affidamento in gestione dei terreni a terzi, possibile sempreché sia rispettato il vincolo della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale¹³.

In questa ottica, una riflessione merita la questione delle forme di godimento compatibili con la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

“Perpetua” non vuol dire esclusiva, ma indica una condizione irrinunciabile, non sospensibile e, comunque, sempre caratterizzante e prevalente. Questo sta ad indicare che l’attività agro-silvo-pastorale non potrà mai essere sostituita da altro modo di sfruttamento, ma che non saranno precluse né le forme di godimento compatibili o perché non ostative rispetto alla concreta destinazione della proprietà collettiva o perché esercitate nel tempo, nel quale l’esercizio delle attività agricole è tradizionalmente sospeso. Di conseguenza, ad esempio, il godimento dei beni collettivi come piste di sci non è in contrasto con la citata perpetua destinazione.

Al contrario, risulterebbero illecite e nulle le assegnazioni ad usi alternativi o comportanti irreversibili mutamenti nell’utilizzabilità del bene con discendente violazione del vincolo predetto della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

L’individuazione delle destinazioni compatibili o dei criteri per la loro individuazione, stante la lettera b) del menzionato I comma dell’art. 1 L. 20 novembre 2017, n. 168, non avrebbe potuto che essere riconosciuta al dominio collettivo appunto in virtù della sua capacità di autonormazione, quand’anche la legge avesse taciuto. Al contrario, il legislatore ha espressamente disposto in tal senso:

¹³ È stato osservato, prima dell’entrata in vigore della L. 168 cit. (eppure l’osservazione è più che mai valida), che il vincolo di destinazione è assai forte anche nella prospettiva della funzione ambientale svolta dagli assetti fondiari collettivi (F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 76).

«l'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo». Peraltro, il precetto della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3, L. cit.) costituisce una norma inderogabile, come tale idonea a causare la nullità e il travolgimento in sede giudiziaria degli atti normativi (presupposti), deliberativi e negoziali eventualmente emessi in dispregio del precetto medesimo.

13. *I beni collettivi. La distinzione tra beni collettivi appartenenti ai domini collettivi e beni gravati da uso civico*

L'art. 3, L. 20 novembre 2017, n. 168, al I comma, contiene l'elenco dei beni collettivi, cioè, dei beni di proprietà indistinta (ed indistinguibile) dei membri di una collettività o amministrati da un Comune.

L'elencazione è chiaramente tassativa, e, quindi, non suscettibile né di interpretazione estensiva, né di interpretazione analogica.

Il III comma dello stesso articolo introduce una distinzione molto importante, separando le fattispecie di cui alle lettere a), b), c), e) ed f) del I comma da quella della lettera d) relativa ai terreni degli usi civici non ancora liquidati.

Il suddetto III comma statuisce che solo i primi costituiscono il patrimonio dell'ente collettivo dominio collettivo.

Se ne desume che i beni assoggettati ad uso civico non liquidato non possono costituire (o far parte de) il patrimonio antico o far parte del demanio collettivo.

La demarcazione tra dominio collettivo e uso civico non poteva essere formalizzata dalla legge in modo più netto, non senza, peraltro, un elemento (almeno *prima facie*) di contraddizione, quale rappresentato dalla lettera f) del I comma del menzionato art. 3 («i corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici»).

L'inciso, che precede, serve a sottolineare che non sfugge che il legislatore, da un lato, ha escluso dal “patrimonio antico” dei domini collettivi i beni collettivi gravati da uso civico (art. 3, I comma, lett. d), L. 168 cit.), e, dall'altro, ha incluso nel medesimo patrimonio i corpi idrici, sui quali i residenti del Comune o della Frazione esercitano usi civici.

La scelta legislativa può avere una sua giustificazione, sia perché l'esercizio dell'uso civico non è del tutto incompatibile con quello del dominio collettivo, quando si tratta di un corpo idrico, sia perché la previsione fotografa situazioni *ab immemorabili*.

Ciò premesso, è necessario procedere ad una (sia pur stringata) disamina delle singole fattispecie di beni collettivi.

La prima ipotesi è descritta nella lett. a) del richiamato art. 3, la quale testualmente recita: «le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate».

Si può dire che il riferimento è a quelle terre che sono nate “dominio collettivo”, che non hanno conosciuto altra condizione giuridica se non quella della soggezione ad una proprietà collettiva riconosciuta a tutti gli abitanti di una comunità o di una frazione, che sono sempre rimaste in gestione (“imputate o possedute”) da Comuni, frazioni od associazioni agrarie.

La seconda fattispecie è così descritta nella successiva lettera b): «le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un Comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico o di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici o privati».

Sono fondi, la cui proprietà può essere pubblica o privata, provenienti dall'applicazione della L. 16 giugno 1927, n. 1766 s.m.i., cioè dalla concreta liquidazione degli usi civici o di altri diritti di godimento collettivo.

La terza ipotesi ricomprende (a) le terre derivanti dallo scioglimento delle comunioni generali¹⁴ per servitù reciproche, (b) le comunioni particolari¹⁵, che non ricomprendano demani comunali, nonché (c) le comunioni generali per condominio e quelle particolari (o per condominio o per servitù) fra Comuni o fra Comuni e frazioni o fra frazioni anche dello stesso Comune (art. 8, L. 16 giugno 1926, n. 1766).

La quarta ipotesi è quella de «d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

A questo proposito, vi è solo da ribadire che il II comma dell'art. 3 Legge in esame, esclude queste terre dal «patrimonio antico dell'ente collettivo», detto anche «patrimonio civico o demanio civico dell'ente collettivo».

La lettera e) è dedicata a «le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, le comunioni familiari montane, di cui all'art. 34 L. 25 luglio 1952, n. 991¹⁶, quelle disciplinate

¹⁴ Ai sensi dell'art. 8, III comma, citato nel testo, «Si considerano comunioni generali quelle costituite sugli interi territori delle comunità partecipanti».

¹⁵ Ai sensi del menzionato art. 8, III comma, «Si considerano particolari quelle che comprendono solo una parte dei territori delle comunità partecipanti».

¹⁶ Art. 34, L. 25 luglio 1952, n. 991: «Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari, vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore».

dagli artt. 10 e 11 L. 3 dicembre 1971, n. 1102 s.m.i.¹⁷⁻¹⁸ nonché le organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali (art. 3 L. 31 gennaio 1994, n. 97¹⁹)».

L’ultima ipotesi è quella relativa a: «f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici».

La previsione appare di notevole importanza non solo per la classificazione di questi corpi idrici come beni collettivi e come componenti del patrimonio antico dei domini collettivi (II comma, art. 3 cit.), con la conseguente applicazione del regime giuridico dettato dal III comma dell’art. 3 L. in commento, ma anche per la soggezione al potere di autonormazione dei domini collettivi (lett. b), art. 1 L. *de qua*).

Alla luce dei principi esposti, infatti, sul piano interpretativo, si sarebbe potuta sostenere la sottrazione di questi corpi idrici alla disciplina generale delle acque e l’esclusiva attribuzione degli stessi ai domini collettivi, anche in ordine all’eventuale concessione a terzi, sempre se e nei limiti in cui tutto ciò sia compatibile con la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Lo sforzo interpretativo, nel caso, è risparmiato dalle chiare parole del legislatore, che, al V comma del più volte richiamato art. 3, statuisce espressamente: «L’utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d’uso stabilite dal dominio collettivo».

Quali considerazioni finali?

¹⁷ L’art. 10, L. 3 dicembre 1971, n. 1102 s.m.i. testualmente recita: «Per il godimento, l’amministrazione e l’organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini.

Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d’Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Valle d’Aosta [...].

¹⁸ L’art. 11, L. 3 dicembre 1971, n. 1102 s.m.i., sancisce *ex professo*: «Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse.

Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale.

Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall’autorità forestale della regione».

¹⁹ L’art. 3, L. 31 gennaio 1994, n. 97, è una disposizione di principio riguardante il riordino della disciplina delle organizzazioni montane suddette, affidato alle Regioni nel rispetto dei seguenti principi: a) personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite da legge regionale e previa verifica della sussistenza dei presupposti relativi ai nuclei familiari e agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria; b) competenza del legislatore regionale per la regolazione delle deroghe alle destinazioni agro-silvo-pastorali, per la partecipazione dei rappresentanti delle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio, in carenza di norme di autocontrollo; c) per la definizione di forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati e di modalità e limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane.

Credo che il profilo più importante sia rappresentato dall'introduzione della fattispecie dei beni collettivi con una elencazione tassativa, che, quanto meno, riduce i margini di dubbi o di ambiguità e che è caratterizzata, peraltro, da una omogeneità di storia e tradizione: sono, infatti, tutti beni immobili, che hanno vissuto una condizione di proprietà collettiva, cioè di quella proprietà indivisa ed indivisibile relativa a terreni a destinazione agro-silvo-pastorale e giustificata dal diritto di tutti i partecipanti di godere dei beni stessi o dei loro frutti. Un tipo di proprietà, che, proprio per le sue caratteristiche, è incompatibile con ogni forma di dominio individuale ed esclusivo, che propone un tipo di proprietario, il cui titolo è sicuramente originale rispetto a quello del proprietario tradizionalmente inteso sotto molti profili e che è portatore di una fattispecie di proprietà assai singolare, come testimonia la disciplina dettata dal III comma dell'art. 3 L. 168 cit.

Una proprietà, dunque, e non un "demanio"?

Sul piano dogmatico e su quello legislativo, la risposta non può che essere la prima.

Alla luce della legislazione vigente, infatti, non esiste un demanio, in senso tecnico-giuridico, che non sia pubblico, nel senso sia soggettivo, che oggettivo, che, cioè, non appartenga a Stato, Regioni, Province e Comuni e che non sia caratterizzato dall'essere esso stesso espressione dell'esercizio di una funzione pubblica (art. 822 c.c.) e non mero strumento per l'attività di perseguimento dell'interesse pubblico.

Al contrario, i beni collettivi, nel contesto della nuova legge, appartengono a persone giuridiche private e sono destinati – in via principale e diretta – all'attività agro-silvo-pastorale svolta a favore della collettività dei partecipanti, cioè dei proprietari collettivi.

La rilevanza generale (non semplicemente collettiva) della concreta azione dei domini collettivi, come è sottolineato dall'*incipit* del I comma dell'art. 1 L. 168 cit., a tutela del paesaggio e dell'ambiente è determinata, in via mediata, dal fatto che l'"agro-silvo-pastorale" è di per sé un'intrapresa, che comporta la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

I beni collettivi non sono, dunque, beni demaniali, traducendosi il richiamo al "demanio civico", contenuto nel II comma dello stesso art. 3, in un mero recupero di una vecchia terminologia, peraltro affiancata a quelle di "patrimonio antico dell'ente collettivo" o "patrimonio civico" a dimostrazione di un chiaro orientamento della tradizione per la natura patrimoniale dei beni collettivi.

Il quesito, che può porsi, è se possano esserci beni di proprietà privata, caratterizzati da una disciplina giuridica, quale quella delineata dal comma 3 dell'articolo in esame, che notoriamente parla di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. E ciò non solo e non tanto per

la fortissima analogia con la regolamentazione dei beni demaniali, tra l’altro con l’aggiunta del vincolo della perpetua destinazione almeno *prima facie* più rigido di quello dei beni demaniali²⁰, quanto per la compressione delle facoltà proprie del diritto di proprietà, che sembra incorrere nella censura della notissima sentenza della Corte Costituzionale 9 maggio 1968, n. 55.

Si pone, al riguardo, una questione pregiudiziale.

La proprietà tradizionalmente intesa è quella individuale, cioè caratterizzata comunque dalla individuazione o dall’individuabilità della quota di proprietà della singola persona, e, pertanto, dalla titolarità singolare delle facoltà di disposizione e di godimento costituenti il contenuto essenziale del diritto di proprietà.

La proprietà collettiva è una forma di dominio esclusivo su un bene – e, quindi, una *proprietas* – caratterizzata da una titolarità che è del singolo in quanto componente della comunità e che è di quest’ultima in quanto costituita dai singoli “proprietari”; una proprietà, quindi, che si caratterizza per la facoltà di fruire del bene collettivo nelle forme definite dalle regole di riferimento e sempre nell’ambito di uno sfruttamento *uti cominitatis*, anche quando sia assegnato in godimento ad un singolo partecipante. Ed una proprietà, per di più, intergenerazionale, che, cioè, non ammette un esercizio, per così dire, egoistico ed egocentrico delle facoltà proprietarie, in quanto onerata sempre dalla garanzia per le future generazioni, delle quali non può essere pregiudicato l’esercizio della proprietà²¹.

Su queste premesse, è evidente che questa forma di proprietà non può caratterizzarsi per la facoltà di alienare il bene, né per quella di sciogliere la comunione (operazione per altro concettualmente impossibile perché la proprietà collettiva non ha quota), né per quella di mutarne la destinazione d’uso da parte dei proprietari. Per queste sue caratteristiche, peraltro, non può nemmeno ipotizzarsi l’acquisto per usucapione.

Il regime giuridico, consacrato dal III comma dell’art. 3 L. n. 168 cit., pertanto, è coerente con la natura del bene collettivo cosicché la similitudine con quello dei beni demaniali non consente di ipotizzare né la demanialità, né la natura pubblica dei beni collettivi. Si tratta – è vero – di una fattispecie proprietaria del tutto distinta²² rispetto a quello disciplinato dal codice civile, ma non di meno razionalmente e logicamente configurata in ragione delle peculiarità della fattispecie (art. 3 e 42, II comma, Cost.). Peculiarità, che rendono logica e ragio-

²⁰ Questi ultimi, infatti, possono essere sottratti alla loro destinazione tramite la sdemanializzazione di fatto (cessazione dell’utilizzo) o di diritto.

²¹ La dimensione intergenerazionale è oggi rafforzata dall’VIII comma del medesimo art. 3 L. n. 168 cit., che testualmente recita: «Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo gli enti esponenziali della collettività titolari, conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definite dalle disposizioni dell’Unione europea vigenti in materia».

²² Il rapporto tra la proprietà privata in senso stretto e la proprietà collettiva sarà trattato nel paragrafo 17.

nevole anche la previsione dell'VIII comma dell'art. 3 L. 168 cit., per il quale: «Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali della collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione Europea vigenti in materia».

Due note in chiusura.

La legge non prevede espressamente l'inespropriabilità dei beni collettivi, ma è lecito chiedersi se questa caratteristica non sia deducibile dalle altre.

Alla luce dell'art. 12 Disp. prel. c.c. nonché del portato delle caratteristiche espressamente enunciate dalla legge, risulta problematico non concludere per l'inespropriabilità dei beni collettivi: come, infatti, può ipotizzarsi l'applicabilità della legge generale dell'espropriazione per pubblica utilità a beni inalienabili, indivisibili e perpetuamente vincolati ad una destinazione agro-silvo-pastorale? E per di più a beni che sono considerati funzionali alla tutela dell'interesse paesaggistico e di quello ambientale, cioè a beni, che, proprio per questo, costituiscono di per sé perseguimento di interessi pubblici primari di rilevanza costituzionale (art. 9 Cost.)²³, con la conseguenza che il fine pubblico, che fosse causa del provvedimento espropriativo, potrebbe essere di minor rilievo dello scopo paesaggistico-ambientale²⁴.

La questione è delicata e complessa, ma *prima facie* l'espropriabilità sembrerebbe un'espressa disposizione di legge, ai sensi dell'art. 42, III comma, Cost. posto che il regime dei beni collettivi appare incompatibile con la disciplina generale delle espropriazioni per pubblica utilità. E una disposizione legislativa appare più che opportuna perché è evidente la necessità di normare l'espropriazione per pubblica utilità, tenendo dell'originalità dei beni collettivi.

²³ Da ultimo, sul punto, vedasi Corte Cost., 18 luglio 2014, n. 210, sulla scia di altre pronunzie del Giudice delle leggi.

V. Cerulli Irelli (*Apprendere «per laudo»*, cit., 340) ha efficacemente sottolineato che l'ascrizione ai beni di interesse paesaggistico di tutti i beni gravati da uso civico o di proprietà collettive non avviene, come per tutti gli altri beni paesaggistici, in base ai caratteri di esse, ma «in base a caratteri di esse come beni giuridici perché oggetto di determinati diritti». «La gestione comune (l'assetto fondiario collettivo secondo la dizione valorizzata da Nervi) – sottolinea il citato Autore – «e anche la mera soggezione all'esercizio degli usi, che presuppone il carattere aperto della terra, è di per sé fattore di tutela paesaggistica, a prescindere dai caratteri materiali o naturali che le cose presentano».

²⁴ V. Cerulli Irelli (*Apprendere «per laudo»*, cit., 357-358) afferma testualmente: «Quindi, mentre nel normale procedimento di espropriazione (con oggetto beni privati o comunque non di interesse pubblico) la valutazione dell'autorità chiamata a dichiarare la pubblica utilità è esclusivamente intesa a stabilire la pubblica utilità dell'opera o dell'intervento di cui si tratta, nel nostro caso questa valutazione comporta una previa valutazione comparativa tra la pubblica utilità dell'opera da realizzare e l'interesse pubblico connesso alla destinazione originaria del bene. La quale ultima dunque può essere sacrificata non alla stregua di un bene privato, ma soltanto a fronte di preminente ed ineludibile esigenza di realizzazione dell'opera su quella determinata porzione immobiliare, tale da superare la contrapposta esigenza della tutela del bene in quanto tale».

Un’ultima chiosa riguarda la possibilità per i domini collettivi di avere in gestione dei beni gravati da uso civico: *nulla quaestio*, qualora coincida la collettività; diversamente si tratterebbe di una fattispecie, che snaturerebbe gli enti esponenziali.

14. *La competenza legislativa regionale dell’art. 3, I comma, lett. b) n. 1, 2, 3 e 4, L. 31 gennaio 1994 n. 97 (art. 3, VII comma, L. domini collettivi)*

Come si è visto, la L. 20 novembre 2017, n. 168 è una legge da ascrivere alla materia dell’ordinamento civile, che l’art. 117, II comma, Cost. riserva alla competenza legislativa dello Stato²⁵.

Questa considerazione, fondata sulla recentissima sentenza della Corte Costituzionale 10 aprile/31 maggio 2018, n. 113, comunque successiva all’entrata in vigore della L. 168, non può esimere dal dare conto della norma transitoria contenuta nel comma VII dell’art. 3 in esame, che consente alle Regioni, nell’esercizio della competenza legislativa concorrente, di esercitare la competenza legislativa concorrente prevista dalla lettera b), nn. 1, 2, 3 e 4, dell’art. 3, I comma, L. 31 gennaio 1994, n. 97.

Tale disposto fa salva l’autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette da antiche laudi e consuetudini²⁶, epperò consente alle Regioni di legiferare in tema di:

«1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni ed 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) 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 associative;

3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzia interne a tali organizzazioni, singole o associate;

4) le modalità e i 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 impossi-

²⁵ Sul punto, si rinvia alla recentissima sentenza 10 aprile/31 maggio 2018, n. 113 della Corte Costituzionale.

²⁶ Sostanzialmente, la previsione esprime, con parole diverse, il concetto di ordinamento giuridico primario.

bilità 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».

Questa disposizione è stata aggiunta al testo originario del progetto di legge in accoglimento (inopinato) di un emendamento parlamentare.

È evidente che tale norma è in contraddizione con l'impostazione della L. 168 in commento, ancor di più dopo la pubblicazione della menzionata sentenza 10 aprile/31 maggio 2018, n. 113 della Corte Costituzionale, che ha – come detto – ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile la disciplina sullo *status* dei domini collettivi. Questo contesto rende legittima la posizione di un dubbio di legittimità costituzionale della disposizione in esame, posto che la stessa conferisce alle regioni una quota di potestà legislativa riguardante lo *status* dei domini collettivi, cioè una competenza esclusiva dello Stato, come tale non delegabile e non trattabile nemmeno come competenza legislativa concorrente. In ogni caso, la norma è, altresì, datata perché pensata con riferimento al quadro legislativo vigente nel 1994, che, come attesta la stessa lettera a) dell'art. 3 L. 97 cit., non riconosceva alle proprietà collettive la natura di ordinamento giuridico primario, con la conseguenza che si parla di personalità giuridica di diritto privato conferita (=concessa) e non semplicemente riconosciuta.

La norma *de qua* riconosce, dunque, al legislatore regionale la competenza ad autorizzare destinazioni diverse dei beni collettivi, a dettare disposizioni sia in materia di garanzie di partecipazione e di pubblicità dei beni collettivi, sia in materia di garanzie di partecipazione e di pubblicità dei beni collettivi, sia in tema di rapporti con gli enti territoriali, financo prevedendo – come visto – il potere di commissariamento con l'ovvia conseguenza che è da escludersi la competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario in punto allo *status* giuridico dei domini collettivi.

Alla luce di tutto questo, qualora le Regioni non lascino (saggiamente) decorrere il termine per legiferare, appare indiscutibile sul piano sistematico ed ermeneutico, che le regioni non possano che interpretare la norma di principio alla luce degli artt. 1 e 3 L. 168 cit. e che debbano assumere come riferimento quella versione interpretativa, che la renda non contraddittoria e compatibile.

Di conseguenza, in ragione dell'art. 1 L. 168 cit., è da ritenersi che:

in virtù del potere di autonormazione, le condizioni per autorizzare una diversa destinazione dei beni collettivi non possono che essere fissate in autonomia dal singolo dominio collettivo, ammesso e non concesso che una tale ipotesi sia compatibile con il vincolo della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale;

quanto alla pubblicità del patrimonio collettivo vincolato non possono essere imposti obblighi diversi da quelli generali, meno che meno dalle regioni dopo la predetta sentenza 113/2018 della Corte Costituzionale;

la disciplina del coordinamento non possa essere obbligatoria e non possa ipotizzarsi un potere sostitutivo regionale, poste la natura di ordinamento giuridico primario delle proprietà collettive private e la conseguente peculiare autonomia dell’ente “dominio collettivo”.

Un’ultima precisazione è doverosa.

Il VII comma dell’art. 3 L. 168 cit., come già anticipato, stabilisce il termine di dodici mesi per l’esercizio della delega contenuta nell’art. 3 L. 31 gennaio 1994, n. 97. È ultroneo rilevare che tale termine – destinato a scadere il 13 dicembre 2018²⁷ – non può che essere ritenuto perentorio, con la conseguenza che l’esercizio tardivo della funzione legislativa da parte delle regioni sarebbe sicuramente incostituzionale.

Ciò premesso, non può non considerarsi che la disposizione in esame contiene una singolare ipotesi di “potere sostitutivo” in caso di inerzia delle regioni.

Questo potere è attribuito ai singoli enti gestori, pur se condizionato da un visto di esecutività della Giunta regionale.

Di fronte a questo quadro legislativo, non è fuori luogo dire che “la confusione è massima sotto il sole”: da un lato, l’art. 3 L. 97 cit. si delinea come norma cornice rispetto ad una competenza legislativa concorrente regionale; dall’altro, in caso di inerzia regionale, si introduce una sorta di potere sostitutivo dei singoli domini collettivi, che dogmaticamente è una totale aberrazione, pur se è coerente con lo *status* giuridico delineato dall’art. 1 L. 168 cit., in specie con il potere di autonormazione; dall’altro, infine, si prevede il suddetto visto di esecutività regionale con palese illogicità e irragionevolezza (e, quindi, con violazione degli artt. 2 e 3 Cost.) perché si tratta di una persona giuridica privata – ordinamento giuridico primario – per la quale è un ossimoro la previsione di un controllo (di legalità? di merito?) e del correlato visto di esecutività.

Ciò che può sottolinearsi è che, alla luce dell’art. 1 L. 168 e sul piano sistematico, questo visto di esecutività non potrebbe che essere un atto vincolato, sostanzialmente assorbito dalla previsione del controllo (estrinseco) per gli statuti e le modifiche statutarie delle persone giuridiche private.

²⁷ La L. 20 novembre 2017, n. 168, infatti, è stata pubblicata sulla G.U. – serie generale – n. 278 del 28 novembre 2017.

15. *Le competenze dello stato (art. 2, I comma, L. domini collettivi).
Il “manifesto” dei beni collettivi*

L'art. 2, rubricato “competenza dello Stato”, contiene disposizioni tra loro non omogenee e non tutte riconducibili alla rubrica.

Coerente con quest'ultima è il primo comma, che sancisce l'obbligo della Repubblica di tutelare (cioè di compiere le azioni necessarie, utili ed opportune per garantire la conservazione dei beni collettivi) e di valorizzare (ovverossia di porre in essere azioni attive tese a sviluppare tutte le potenzialità dei) i “beni di collettivo godimento”²⁸.

Il tutto – con assoluta evidenza sul piano sistematico – nella prospettiva e in attuazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, IV comma, Cost.: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà». Una Repubblica, in altri termini, chiama a supportare e a regolare nel rispetto dell'autonomia (art. 5 Cost.), ma non gestire.

L'obbligo imposto alla Repubblica è descritto in modo molto analitico, con un'elencazione che pare, all'un tempo, la motivazione dell'imposizione dell'obbligo medesimo, il manifesto (o il quadro sinottico) delle plurime valenze dei beni collettivi e l'individuazione degli ambiti (legislativi e/o amministrativi) dell'intervento di tutela e di valorizzazione.

L'elenco è decisamente molto efficace e riesce a declinare le poliedriche utilità generali proprie dei beni di collettivo godimento, con un implicito, ma non meno forte e giuridicamente rilevante, vincolo teleologico imposto agli enti esponenziali, di cui all'art. 1, L. 168 cit.

Se ne ha un quadro, che da atto della rilevanza (a) sociale²⁹, (b) per la gestione del patrimonio naturale nazionale³⁰, (c) per il sistema ambientale³¹, (d) per la

²⁸ L'espressione “beni di collettivo godimento” non trova riscontro nel testo della legge, così da poter apparire uno strumento per riferirsi a tutti i beni collettivi, siano essi domini collettivi o usi civici, così sancendo che il compito della Repubblica riguarda indiscutibilmente tutti i beni collettivi.

²⁹ «Elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali» (art. 2, I comma, lett. a), L. 168 cit.).

³⁰ «Strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale» (art. 2, I comma, lett. b), L. 168 cit.).

³¹ «Componenti stabili del sistema ambientale» (art. 2, I comma, lett. c), L. 168 cit.).

salvaguardia del patrimonio culturale e naturale³², (e) per i paesaggi agro-silvo-pastorale³³ e (f) per il sistema delle fonti rinnovabili³⁴.

Si può dire che questa disposizione ha (anche) una valenza extragiuridica, nel senso che riassume la storia e le tradizioni dei beni collettivi, ne attualizza la funzione, dimostrandone la contemporaneità e delinea, nella continuità, i beni collettivi del futuro, la cui realizzazione è posta a carico della Repubblica, ma prima, proprio in ragione del IV comma dell’art. 18 Cost., degli enti esponenziali, di cui al II comma dell’art. 1, L. 168 cit.

16. *I diritti sui beni collettivi preesistenti allo stato italiano. Le comunioni familiari*

Come anticipato, il contenuto dell’art. 2 L. domini collettivi contiene disposizioni assai eterogenee a partire dal II comma, che, in linea con l’art. 1 L. 168 cit., riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Il che non solo è una conferma incondizionata della natura di ordinamento giuridico primario dei domini collettivi, ma comporta anche l’imposizione in capo allo Stato italiano di azioni attive a tutela di detti diritti “preesistenti allo Stato italiano”, cioè anteriori al 1861.

Immediatamente precettiva, *omisso medio*, è la previsione del secondo capoverso del medesimo comma, secondo il quale «le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore».

Si tratta, con tutta evidenza, di due statuizioni, che confermano l’impostazione dettata dall’art. 1, in specie là dove parla di “ordinamento giuridico primario” con la sottolineatura della integrale salvaguardia della capacità di autonormazione in coerenza con le lettere a) (soggezione alla Costituzione) e b) (capacità di autonormazione) del I comma dell’art. 1 L. 168 cit.

³² «Basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale» (art. 2, I comma, lett. d), L. 168 cit.).

³³ «Strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale» (art. 2, I comma, lett. e), L. 168 cit.).

³⁴ «Fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio della collettività locali degli aventi diritto» (art. 2, I comma, lett. f), L. 168 cit.).

17. *Le condizioni costitutive del diritto sulle terre di collettivo godimento*

Di grande rilievo è la fattispecie prevista dal III comma dell'art. 2 in commento.

La disposizione, infatti, definisce il diritto costitutivo della proprietà collettiva o, se si preferisce, il diritto legittimante la partecipazione alla proprietà collettiva *uti proprietarius*.

Nonostante la collocazione quasi anonima nel contesto del *corpus iuris*, la disposizione *de qua* è di primario rilievo, posto che, definendo il diritto di dominio collettivo, evidenzia la differenza con l'uso civico³⁵, che, come si è visto, emerge anche dall'elencazione tassativa dei beni collettivi e dalla conseguente delimitazione del "patrimonio antico dell'ente collettivo", come altrimenti denominato «patrimonio civico o demanio civico» (commi I e II, art. 3, L. 168 cit.).

Le condizioni indicate sono due: (a) «avere normalmente e non eccezionalmente ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso» e (b) «essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo».

Le suddette condizioni devono ricorrere contemporaneamente perché diversamente non si configura il diritto medesimo.

La prima condizione è rappresentata da due componenti:

a) l'utilità, che riceve il titolare del diritto, deve essere il frutto dello sfruttamento dello stesso.

“Stride” l'espressione “sfruttamento” non seguita dall'aggettivo “agro-silvo-pastorale”, ma la circostanza appare avere una spiegazione: lo svolgimento di attività agricola è “l'attività”, ma non esclude altre attività compatibili con la stessa. Come già ricordato, ad esempio, lo sfruttamento delle terre ampezzane come piste di sci nella stagione invernale è compatibile con quella agricola, stante il fatto che d'inverno quest'ultima intrapresa è impedita dalle condizioni meteorologiche;

b) la normalità dell'utilità, cioè la necessità che il vantaggio derivi dall'uso normale e non eccezionale del patrimonio antico.

L'espressione non è chiarissima, ma, sul piano sistematico, sembra coerente ritenere che la norma richieda che il beneficio sia dovuto all'attività di sfruttamento tipico e specifico della singola proprietà collettiva e non ad una sua utilizzazione eccezionale, cioè non usuale e limitata nel tempo.

Un esempio può aiutare a meglio focalizzare il concetto: per un terreno coltivato, l'utilità normale è quella, che deriva dal ricavato della vendita del prodotto, mentre quella eccezionale è quella che deriva, per esempio, dal corrispettivo

³⁵ F. Marinelli, *Gli usi civici*, II ed., Milano, 2013.

per la locazione della proprietà collettiva o di una sua parte per una manifestazione (naturalmente compatibile).

La seconda condizione è costituita dalla riserva del godimento del bene (collettivo) a favore dei (soli) componenti della comunità: si può solo aggiungere che la riserva deve essere a favore di tutti i componenti la comunità ai meri fini di chiarezza illustrativa.

Non va dimenticato l’ultimo inciso («salvo diversa decisione dell’ente collettivo»), che ha la funzione di far salve le diverse modalità di sfruttamento del bene, che non escludono che il bene sia dato in affitto o come meglio e che, quindi, il possesso del bene sia solo “anima”, così traducendosi l’utilità nel corrispettivo, fermo restando il vincolo della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

18. *Domini collettivi e usi civici: fine di una ambiguità. La proprietà collettiva come forma autonoma di proprietà*

La disamina di queste pagine contiene prese di posizione puntuali e definite. Come detto, l’imprudenza è voluta e, lungi dall’essere motivata da presunzione, è dettata dalla consapevolezza della problematicità scientifica e tecnico-giuridica della legge sui domini collettivi e dalla convinzione che sia necessario entrare *in medias res* per contribuire a “rompere il ghiaccio”.

I profili di interesse scientifico appaiono davvero tanti e di spessore.

La legge in esame, infatti, pone questioni di diritto fin dalle sue prime righe, là dove parla dei domini collettivi (ovverossia di tutte le forme di proprietà collettive) come ordinamenti giuridici primari, come tali non costituiti, ma riconosciuti dalla legge, ma anche soggetti alla Costituzione e dotati di potere di autonormazione. E, per ciò stesso, sotto il profilo soggettivo persone giuridiche di diritto privato (sottratte come tale ad ogni forma di controllo e/o vigilanza dei pubblici poteri, che non siano quelle generalmente previste dall’ordinamento giuridico per dette figure) riconosciute e non costituite dalla legge.

Si accompagna, peraltro, al riconoscimento della personalità giuridica privata e, prima, della definizione dei domini collettivi non solo la codificazione dell’ente esponenziale, ma anche la distinzione, nell’ambito dei beni collettivi, tra i domini collettivi rientranti nel “patrimonio antico” dell’ente collettivo, e i beni di uso civico, codificazione, che introduce un elemento di chiarezza tutt’altro che ultroneo.

Una distinzione, che fa definitiva chiarezza e non consentirà più l’uso ibrido del termine “usi civici”.

Con l’entrata in vigore della Legge in commento, infatti:

i domini collettivi, costituenti il “patrimonio antico” (art. 3, II comma, L. 168 cit.), saranno esclusivamente quei beni (collettivi) di proprietà collettiva, non comunale o pubblica, solo in difetto dell’ente esponenziale “dominio collettivo” sottoposti alla gestione comunale sia pure nella forma dell’amministrazione separata;

gli usi civici (in senso proprio) saranno – come sempre – quei beni di proprietà comunale o di soggetti terzi gravati da un diritto di godimento o di uso a favore di una collettività comunale o frazionale.

Ma vi è una questione, per così dire, pregiudiziale.

Come si è già sottolineato, la codificazione dei beni collettivi comporta la codificazione della proprietà collettiva.

Il problema principale, che si pone, è se si tratti di una *species* della proprietà civilistica o se si debba considerarla una fattispecie autonoma.

Come è stato autorevolmente affermato³⁶, la proprietà collettiva ha un’origine antica, ma anche alternativa rispetto alla proprietà tradizionalmente intesa e ha radici culturali, ideali ed ideologiche diverse dalla proprietà civilistica nata dal pensiero illuminista. Le *ratio* delle due figure sono sicuramente: da un lato, la condivisione solidaristica per un’utilità della collettività e di ciascuno dei suoi componenti, e, dall’altro, la situazione giuridica individuale per antonomasia, escludente ed esclusiva.

Da un lato, ancora, una proprietà che comporta una titolarità piena, dei membri della comunità e di quest’ultima, ma una proprietà priva delle facoltà peculiari e qualificanti della proprietà privata *tout court* perché esclude il potere di disposizione tanto del bene, quanto della sua destinazione nonché ogni forma di individuazione fisica o giuridica della fetta di proprietà di ciascuno³⁷.

Dall’altro, una proprietà piena e “illimitata”, connotata, anche alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale, dalla relazione esclusiva con il bene individuato o, comunque, individuabile sia fisicamente che giuridicamente, dalla disponibilità e dalla facoltà di godimento comprensiva della autonoma scelta della destinazione d’uso e della variazione della stessa.

È sufficiente l’elemento della relazione con il bene, in un caso collettivo e in un altro individuale per poter ritenere che la proprietà collettiva sia una specie del genere “proprietà”? È un ostacolo al rapporto “genere – specie” la tassatività dei beni collettivi, che possono costituire il patrimonio antico e, quindi, costituire la proprietà collettiva?

C’è una domanda pregiudiziale: l’appartenenza al medesimo genere in quali elementi disciplinari comuni si tradurrebbe?

³⁶ P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Ristampa anastatica con integrazioni, Milano, 2017.

³⁷ V. Cerulli Irelli, *Apprendere «per laudo»*, cit., 346 ss.

A ben rifletter, in nessuno.

Questa considerazione, che esclude anche l’ipotesi della fattispecie eccezionale porta a ritenere che si debba parlare di due figure autonome e distinte di proprietà di diritto comune.

A questa conclusione non osta la considerazione del regime dei beni collettivi, che ha una forte analogia con quella dei beni demaniali (non a caso il II comma dell’art. 3 L. 368 cit, parla di «demanio civico»), fors’anche con un elemento di maggiore rigidità rappresentata dalla «perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (III comma, art. 3 cit.). Come già evidenziato, il regime è una conseguenza, del tutto coerente nel piano logico – giuridico, delle caratteristiche della proprietà collettiva, la cui funzione e l’utilità di tutti i componenti della comunità di riferimento e che, proprio, per questo non può essere nella disponibilità esclusiva di qualcuno ed è disponibile per i membri della comunità solo nei limiti che ne garantiscano e tutelino la «comproprietà intergenerazionale» (art. 1, I comma, lett. c), L. 168 cit.).

In questa ottica, l’analogia è puramente formale ed esclude ogni confusione sul piano giuridico sostanziale con esclusione dell’eventualità che, tramite la considerazione della forte somiglianza disciplinare, si possa sostenere la natura pubblica dei beni e delle loro proprietà.

Sotto questo profilo, aiuta la saggezza antica racchiusa nella definizione di “demanio civico” là dove il “civico” segna la differenza, il confine, l’impossibilità della confusione.

19. *Considerazioni conclusive*

Quali considerazioni al termine di queste prime note?

La L. 20 novembre 2017, n. 168 realizza, dal punto di vista giuridico, una rappresentazione chiara degli assetti fondiari collettivi, componendo quel quadro certo di riferimento, che la loro travagliata storia e la concreta vita delle proprietà collettive richiedono.

Trovano, infatti, almeno nelle intenzioni del legislatore, sistemazione la tematica dei domini collettivi e dei loro enti esponenziali, di cui viene riconosciuta la qualità di ordinamenti giuridici primari e la natura giuridica provata. E ancora: si sottolinea che l’ente gestore, di cui al II comma dell’art. 1 L. 168 cit., è la forma organizzativa (e preferita) di gestione degli assetti fondiari collettivi, così rimarcandosi la necessità di far coincidere titolare e gestore proprio per assicurare il protagonismo della comunità dei proprietari nella prospettiva dell’art. 118, IV comma, Cost.

Questo protagonismo è rafforzato, per così dire, dal chiarimento della Corte Costituzionale sulla esclusiva competenza statale in materia di *status* giuridico dei domini collettivi, che, unitamente al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, esclude spazi giuridici di interferenza regionale.

In secondo luogo, la codificazione dei beni collettivi, unitamente a quelle della loro disciplina legale, offre un elemento di grande importanza, contribuendo tra l'altro a differenziare i beni collettivi dei domini collettivi dai beni collettivi di uso civico.

Queste considerazioni sembrano far assumere alla legge in commento una valenza di sistema con effetto di riordino e di chiarimento del quadro ordinamentale nonché di superamento definitivo della legislazione in tema di liquidazione degli usi civici

Questa conclusione non elimina il problema della sicura perfettibilità della L. 168 cit.

Ciò che, comunque, in chiusura può sottolinearsi è che la Legge sui domini collettivi ci consegna rafforzata l'immagine di una «proprietà collettiva», che «nulla ha a che vedere con un'istanza di collettivizzazione generale»³⁸, ma che è la «[...] proprietà di un gruppo abbastanza lato (che non si identifica cioè in un ristretto gruppo unifamiliare)»; essa è soltanto l'*oppositum* storico e logico della proprietà del singolo, con tutto l'insieme dei valori alternativi che vi emergono: la prevalenza del gruppo e la subordinazione ad esso degli individui e dei loro fini; la prevalenza dell'oggettivo sul soggettivo, e quindi della natura economica delle cose, della loro destinazione, della loro funzionalità; la prevalenza per i membri del gruppo delle situazioni soggettive di dovere su quelle di potere e di diritto tipiche ai tradizionali *iura in re*.

³⁸ P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., 42.

“Prime note” sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (“norme in materia di domini collettivi”)

Il lavoro è una analisi in chiave problematica della L. 20 novembre 2017, n. 168 («Norme in materia di domini collettivi»), che contiene una disciplina organica delle proprietà collettive, distinte dagli usi civici.

La qualificazione dei domini collettivi come “ordinamenti giuridici primari” con il correlato “statuto” caratterizzato da soggezione solo alla Costituzione e potere di autonormazione, l’attribuzione della personalità giuridica di diritto privato, la previsione dei beni collettivi con la loro tassativa elencazione e con la definizione del loro *status* sono al centro dell’analisi, che si sofferma anche sulle questioni di inquadramento che le norme sollevano. Così, da un lato, l’Autore analizza la portata dell’inquadramento dei domini collettivi come “ordinamenti giuridici primari” e le relative implicazioni imperniate sulla riconduzione alle “formazioni sociali” dell’art. 2 Cost. e sulla loro naturale funzionalizzazione rispetto (anche) ai diritti fondamentali della persona e alla tutela del paesaggio e dell’ambiente, e, dall’altro, analizza la disciplina dei beni collettivi che delinea un regime proprietario non riconducibile alla disciplina codicistica.

Le differenze tra quest’ultima e quella dei beni collettivi porta l’Autore ad affermare che «si debba parlare di due figure autonome e distinte di proprietà di diritto comune».

‘Initial notes’ on Law, dated 20 November 2017, No. 168 (“norms concerning collective assets”)

The work is an analysis concerning the issues concerning Law, dated 20 November 2017, No. 168 (“Norms concerning collective assets”), which contains an organic discipline of collective property, as separate from those of civil use.

The qualification of collective assets as ‘primary juridical orders’ with a correlated ‘statute’ characterised by its being subject only to constitutional and self-legislative powers, the attribution of legal personality in private law and the consideration of collective assets with their mandatory listing and the definition of their status are at the heart of the analysis, which also examines the issues of classification that the norms raise. And so on one hand, the Author analyses the reach of the classification of collective assets as ‘primary juridical orders’ and the relative implications revolving around the attribution to “social formations” as per art. 2 Cost. and their natural functionalisation (also) with regard to the fundamental rights of the individual and the safeguarding of the landscape and the environment. On the other hand, it analyses the discipline of collective property that outlines a regime of property which may not be attributed to the discipline of the code.

The differences between the latter and that of collective assets leads the author to state that “we need to speak of two autonomous and distinct notions of property in common law.”

