

I domini collettivi o proprietà collettive e la Costituzione italiana

L'art. 42, 1° comma, della Costituzione italiana del 1947 dichiara “ la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o ai privati.”

La costituzione non si occupa in modo espreso dell'istituto della proprietà collettiva, intendendo per proprietà collettiva il complesso dei beni e diritti di utilizzo e godimento promiscuo, diretto e solidale dei beni che fanno capo ad una comunità originaria di abitanti. Questi diritti e beni delle comunità originarie sono stati riconosciuti a livello costituzionale dalla l. 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi ad esito di un processo lungo e difficile che ha dovuto superare molti ostacoli di carattere dottrinale e teorico.

In Italia, il legislatore sin dalle prime leggi dello Stato unitario del 1865, ha considerato soltanto il modello della proprietà esclusiva ed individuale di diritto romano e non le diverse forme di possesso delle comunità originarie di villaggio che si riportano all'istituto della comunione o condominio per facoltà separate del diritto germanico e che hanno avuto il loro massimo sviluppo nel mondo feudale. Nel sistema ad economia chiusa e legata allo sfruttamento della terra e allo scambio in natura propria di quel mondo, la comunità originaria dei *cives* difendeva con tenacia i suoi diritti essenziali di vita opponendosi alle prepotenze baronali, spesso costretta a pagare al signore una rendita in natura (la decima, la quinta, etc.) in cambio del riconoscimento dei propri diritti. E quando, a fine 700, sotto la spinta delle forze rivoluzionarie e delle nuove ideologie che venivano dalla Francia, quel mondo crollò, travolse anche i diritti dei *cives* considerati come servitù, oneri e pesi e spesso confusi con i diritti, privilegi ed abusi feudali.

Con le legge abolitive del feudo, anche i diritti di uso civico esercitati dalla comunità rurale sui beni feudali furono dichiarati cessati come esercizio in natura, liquidati e convertiti in compensi sostitutivi (*L.2 agosto 1806 sull'abolizione della feudalità, l. 1 settembre 1806 sulla ripartizione dei demani e scioglimento delle promiscuità e tutte le norme attuative del decennio napoleonico nel regno di Napoli pubbl. nel Codice degli usi civici di Acrosso e Rizzi, Ed.Jandi Sapi 1956 e ristampa del 1994*).

Il processo di liquidazione dei diritti civici non toccò i possessi delle comunità originarie, le quali dovettero convivere con i poteri della nuova società borghese, nata dalla rivoluzione e dalla dissoluzione della società feudale, e difendere i propri diritti e patrimoni in un mondo completamente cambiato, dove sotto l'influsso delle teorie illuministe e rivoluzionarie che ponevano l'individuo e non più la cosa al centro della società, qualsiasi forma di utilizzo collettivo

e promiscuo dei terreni era considerato come un ostacolo all'affermarsi delle nuove tecnologie agricole e al progresso sociale ed economico del mondo borghese)

Nell'attuale momento di crisi e trasformazione della società, e considerando soprattutto le deficienze della gestione pubblica per quanto riguarda il controllo del territorio e dell'ambiente naturale, ci possiamo rendere conto di quanto l'utilizzo di diritto collettivo ed autogestito dei beni da parte delle comunità rurali di villaggio sia stato importante per la conservazione del patrimonio agro-silvo-pastorale e quindi per la tutela del territorio. Ma questa realtà ed il regime consuetudinario proprio dei possessi delle comunità locali non è stata considerata dal nostro legislatore tra i regimi e i possessi da regolamentare. Diversamente da quanto è avvenuto in Francia dove, il *Code Napoleon* del 1804 regolamentava, all'art. 542, i *biens communaux* come beni sui quali gli abitanti della comunità - e non il comune ente pubblico - avevano un diritto di proprietà o di utilizzo. La norma del codice napoleonico fu riportata nel Codice sardo del 1947, ma non nel codice civile del 1865 e nelle leggi comunali del marzo 1865 e successive. Anche il codice vigente del 1942 e la stessa costituzione del 1948 hanno ignorato la comproprietà o compossesso dei beni delle comunità di villaggio.

La prima legge dello Stato unitario in tema di possessi e diritti di utilizzo collettivo, anche se limitata alle associazioni agrarie dell'Italia centrale, è la legge 4 agosto 1894 n. 397 sui domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio e dell'Emilia. La legge 397/1894, è stata abrogata dal d.lgs. 13 dicembre 2010 n. 212 recante "*abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*".

La legge 397/1894 fu emanata ad esito di un intenso movimento delle associazioni agrarie dell'epoca e per la forte pressione del deputato avv. Zucconi, ha riconosciuto come persone giuridiche "*... le università agrarie comunanze e partecipanze ed associazioni di fatto istituite a profitto della generalità degli abitanti di un comune o di una frazione di un comune o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame*": Si trattava quindi di associazioni con struttura di impresa e funzione sociale, anche se soggette per la responsabilità e la regolarità dei conti alla legge comunale e provinciale. Questa legge ha avuto una vita limitata perché si è scontrata, dopo pochi anni, con le vicende politiche e sociali che portarono alle leggi del 1924/27 sull'apertura dei beni a tutti i residenti e sulle quotizzazioni delle terre agricole destinate -nel programma fascista dell'epoca - alla formazione della piccola proprietà contadina (*infra*).

Con le leggi del 1924/27 di riordino degli usi civici del 1924/27 (r.d. 751/1924 conv. nella l. 16 giugno 1927 n.1766 e regol. approv. con il r.d. 332 del 1928), e successivamente le varie leggi montagna (la legge 991 del 1952, art. 34, la n. 1102 del 1971, art.10 e 11 e l'art. 3 della legge quadro n.. 97 del 1994), lo Stato unitario ha riconosciuto l'interesse preminente alla conservazione e tutela dell'antico patrimonio agro-silvo-pastorale delle comunità di villaggio, con l'estendere ad esso un regime speciale di inalienabilità e di controllo nella circolazione analogo a quello del demanio pubblico, e soprattutto mantenendo il vincolo di destinazione dei beni agro-silvo-pastorali alle finalità di legge. La tutela del territorio è stata rafforzata con la cd. legge Galasso che al fine di meglio controllare la gestione dissennata del territorio da parte degli enti locali, ha esteso il vincolo di tutela ambientale all'intero settore dei beni civici (legge 8 agosto 1985 n. 431 di conv. del d.l. 27 giugno 1985 n.312, art.1). La legge Galasso è ora riprodotta nel Codice dei beni ambientali (art. 142, 1° comma, lett. h) d.l.vo 22 gennaio 2004 n. 42.

Con la L. n. 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi, il legislatore ha riconosciuto l'intera categoria dei beni e diritti civici, comunque denominati, *“in attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma e 43 della Costituzione, come “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, a) soggetti alla Costituzione, b) dotati di capacità di autonormazione sia per l'amministrazione soggettiva ed oggettiva sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale, c) dotati di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerata come comproprietà intergenerazionale, d) 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.”*

La legge 168/2017 è importante perché, per la prima volta in Italia, ha riconosciuto la comproprietà collettiva intergenerazionale delle comunità originarie dichiarandola *“ordinamento giuridico primario soggetto alla Costituzione”*

Si può comprendere quindi il grande interesse che si è creato - fra gli enti di gestione dei beni collettivi delle comunità di villaggio o domini collettivi di tutta Italia - intorno a questa legge

che “riconosce” le comproprietà di antico e diverso regime risalenti al condominio di diritto germanico.

La legge 168/2017 pone problemi non facili di natura interpretativa e di attuazione, anzitutto per quanto attiene:

1) il rapporto tra la comunità originaria contitolare degli antichi patrimoni agro-silvo-pastorali e l'ente esponenziale che la rappresenta e ne amministra i beni,

2) le direttive e modalità per la formazione dei nuovi domini collettivi nelle aree territoriali dove le comunità locali non sono organizzate in gestioni autonome, in particolar modo i problemi che comporta in tal caso l'affidamento della gestione dei beni delle comunità ai comuni con amministrazione separata (art.2, comma 4 l. n. 168/2017),

3) infine, il rapporto con la regione per l'esercizio delle competenze di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) numeri 1, 2, 3 e 4 della legge montagna 31 gennaio 1994 n. 97 , da compiersi nel termine di un anno dalla entrata in vigore della legge e quindi entro il 13 dicembre 2018. Termine disatteso d tutte le regioni. (*continua nel sito, sez. pubblicazioni, Relazione al Convegno di Napoli del 13 febbraio 2018*)

4) Il rapporto con la legislazione previgente legge n. 17666/1927 e r.d. attuativo n. 332/1928.