



La legge 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge.¹

1. Premessa

La legge n. 20 novembre 2017 n.168 “riconosce” e regola i domini collettivi, comunque denominati, delle comunità originarie di abitanti, ed è una legge di importanza fondamentale per la storia, la tutela e la valorizzazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle antiche comunità.

Nella categoria dei “domini collettivi” il legislatore ha compreso l’ampia e differenziata realtà dei possedimenti delle comunità insediate *ab antiquo* stabilmente nei singoli contesti territoriali. Esse hanno denominazioni, strutture e storie diverse, ma hanno tutte un elemento comune: l’utilizzo in forma diretta, promiscua e solidale dei beni per le necessità di vita di ciascun membro della comunità e contestualmente dell’intera comunità secondo regole consuetudinarie che si tramandavano per generazioni. I vecchi demanialisti dicevano che ciascuno utente utilizzava i beni della comunità ed esercitava i diritti civici *uti singulus et uti civis* nell’interesse proprio e del gruppo.

Sono gli stessi possedimenti che nel Centro e Sud d’Italia sono indicati con l’espressione tradizionale di *diritti di uso civico e demanio civico universale*, proprio perché, dove non vi era una comunità organizzata a carattere familiare, costituita dai soli originari come un corpo chiuso, o associativo con struttura di impresa, i terreni coltivabili, boschi e pascoli erano aperti all’uso e godimento collettivo di tutti i *cives* residenti, che formavano la *universitas civium* (art. 26, legge 1766/1927 *sul riordino degli usi civici*).

¹ Per le notizie storiche e bibliografia sui domini collettivi nel Nord e Centro Italia, v. la nota di Vincenzo Cerulli Irelli: “Apprendere “per laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva”, in Quaderni Fiorentini – Per la storia del pensiero giuridico moderno 45/2016, Giuffrè, Milano



Le comunità di abitanti hanno avuto uno sviluppo ed una storia diversa nei diversi contesti territoriali.

Nelle aree montane del Nord Italia e della dorsale appenninica le comunità fin dall'origine si sono organizzate in corpi chiusi di famiglie, con strutture e organi statutari. Esse gestivano i beni in conformità dei regolamenti e consuetudini che si tramandavano per generazioni. Nel Centro Italia, nelle provincie dell'ex Stato pontificio, accanto alle associazioni di natura familiare, erano molto numerose le associazioni di fatto di agricoltori ed allevatori a carattere di impresa agricola o silvo-pastorale. Questi sono i domini collettivi riconosciuti con la legge 397 del 4 agosto 1894 sui domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio.

Nel Meridione, invece, i *cives* non si sono mai – per ragioni storiche e sociali – organizzati in comunità chiuse, i terreni del demanio civico erano aperti agli usi di tutti i *cives* e l'amministrazione era per legge affidata all'ente comune con bilanci separati. Tuttavia accadeva spesso che il Comune considerasse i beni delle comunità di abitanti come beni patrimoniali comunali soggetti alle norme della legge comunale e provinciale e ne disponesse per le necessità di bilancio. Di fatto i Comuni non hanno saputo gestire i beni della comunità locale anche perché non hanno le strutture e le capacità adatte e necessarie per le gestioni e questo ha portato alla dispersione ed occupazioni arbitrarie di moltissimi patrimoni delle comunità locali. Questa diversità di organizzazione e il diverso modo di utilizzo e godimento dei beni della comunità di abitanti titolare spiega anche la diversa storia e sviluppo degli antichi possessi delle comunità di abitanti nelle singole realtà territoriali.

2. Veniamo ora alla legge 168/2017.

I problemi che la legge pone sono molti e riguardano non tanto le qualifiche giuridiche, ma le questioni pratiche che gli enti che amministrano i beni delle comunità devono affrontare e risolvere per dare attuazione alla legge.

La legge 168 è una legge attuativa di principi costituzionali.



L'**art.1, 1 comma**, dichiara che *“in attuazione degli art. 2, 9, 42, secondo comma e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”*.

Il dominio collettivo è un ordinamento giuridico primario *“... a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di autonormazione sia per l'amministrazione soggettiva ed oggettiva sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale; c) dotato 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”*.

Il **comma 2 dell'art. 1** della legge dispone che *“gli enti esponenziali delle collettività titolari delle proprietà collettive hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”*.

Consideriamo i singoli punti dell'art. 1.

2.1 Il Comma 1: le comunità originarie di abitanti.

art.1.1° comma: *“... la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie ... soggetto alla Costituzione”*.

La Costituzione del 1948, all'art. 42, dichiara che la proprietà è pubblica e privata e che i beni economici appartengono allo Stato, ad enti e privati. Non considera quindi affatto la categoria delle comproprietà collettive delle comunità di abitanti. Si trattò di una scelta di carattere politico e sociale (v. lavori della Commissione costituente dell'epoca) che non teneva conto della giurisprudenza della Corte di Cassazione di Roma e di inizio '900 e della sezione speciale usi civici



della Corte di Appello di Roma le quali, nei contenziosi tra Comune e comunità, hanno sempre riconosciuto i possessi delle comunità locali².

La legge 168 del 2017 pone riparo a questa omissione ed estende alle comproprietà collettive intergenerazionali i principi e le garanzie costituzionali dell'art. 2 Cost. sui diritti inviolabili dell'uomo che agisce nell'ambito della comunità e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune, sulla funzione sociale della comproprietà (42, 2° co. Cost.), sul valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle comunità di abitanti (art. 9 cost.), sull'utilità generale delle forme di gestione economica produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità (art. 43 Cost.).

Art. 1, 1° comma, lett. a) e b): il dominio collettivo, "*ordinamento giuridico primario della comunità originaria*", è soggetto alla Costituzione, ha capacità di autonormazione in base al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, 4° comma Cost.. Che significa? Significa che, se lo Stato, la regione, il comune, nell'ambito delle rispettive competenze, non intervengono con apposite norme a tutelare gli interessi di queste comunità, la comunità stessa può agire ed emanare le norme regolamentari necessarie per la gestione e tutela dei propri beni.

Art. 1, 1° comma, lett. c) e d): la comunità può gestire "*... il patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale, che la comunità gode ed utilizza in modo individuale o collettivo sui terreni che il Comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva*". Si deve aggiungere che si tratta di una proprietà pubblica o collettiva che è soggetta ad un particolare regime pubblicistico di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e con

² <http://www.demaniocivico.it/sentenze/giurisprudenzastorica/176-giurisprudenza-storica-1870-1970>



destinazione perpetua agro-silvo-pastorale (*art.3, comma 2, punto 3*). Sul rapporto Comune – comunità di abitanti cfr. *infra* par.2.2).

Il comma 1 riguarda la comunità originaria titolare dei patrimoni in comproprietà intergenerazionale e a regime pubblicistico, vincolati alla destinazione di legge (agro-silvo-pastorale).

2.2. *Il comma 2: gli enti esponenziali delle comunità originarie.*

Il comma 2 dello stesso art. 1 dispone che “*gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato con autonomia statutaria*”. L’aver attribuito direttamente *ex lege* la personalità giuridica di diritto privato agli enti esponenziali che gestiscono i beni delle comunità originarie, determina una trasformazione radicale nella struttura e nella vita delle comunità e degli enti esponenziali gestori dei beni.

A questo punto bisogna distinguere gli enti gestori già esistenti dai nuovi enti gestori da costituire a norma della legge 168/2017 (*domini collettivi*).

2.2.1. *Enti gestori esistenti, da ricostituire ex legge 168/2017.*

Gli enti già costituiti e che per legge hanno personalità giuridica di diritto privato, devono costituirsi come associazioni di diritto privato in conformità della legge n. 168/2017. La prima cosa da fare è adeguare il proprio statuto alle norme del codice civile sulle persone giuridiche private a natura associativa (*artt. 14-25 cod. civ.*).

Poiché la legge non dice con quali modalità l’ente dovrà redigere il nuovo statuto ed approvarlo, a mezzo i suoi organi, occorre applicare la normativa del codice civile sulla costituzione delle associazioni di diritto privato: e qui si pone il primo problema, che riguarda la competenza per la formazione, deliberazione ed approvazione dello statuto, che nel sistema della legge 168 spettava



alla regione a norma dell'art. 1, ult. comma, d.P.R. 15 gennaio 1972, n.11 *sul trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia.*

La Regione finora ha approvato gli statuti e regolamenti delle associazioni agrarie in base all'espresso disposto del d.P.R. n.11/1972.

Ora, nel sistema vigente, non occorre più l'approvazione della Regione, data l'autonomia statutaria riconosciuta all'ente esponenziale, e quindi è l'assemblea degli utenti civici, convocata a norma dello statuto esistente, che deve deliberare ed approvare il nuovo statuto dell'ente. E poiché la comunità è un ordinamento con capacità di autonormazione per l'amministrazione soggettiva e oggettiva e per l'amministrazione vincolata e discrezionale, è sempre l'ente esponenziale che deve provvedere a deliberare le norme relative. Tutte le attività e capacità indicate all'art.1, comma 1 (capacità di autonormazione, capacità di gestione del patrimonio, esercizio dei diritti di godimento individuali e collettivi sui terreni che il comune amministra o la comunità ha in proprietà pubblica o collettiva e amministrazione del patrimonio pubblico e collettivo) vengono esercitate dall'ente esponenziale in piena autonomia, attraverso i suoi organi in base al nuovo statuto approvato.

Ne consegue che, mentre la struttura organizzativa dell'ente esponenziale è regolata in base alle norme del codice civile sulle persone giuridiche private, tutto quello che attiene all'amministrazione del patrimonio della comunità in proprietà collettiva è regolato dalla legge speciale sugli usi civici e quindi in regime pubblicistico. Gli enti esponenziali della comunità hanno quindi natura mista, pubblico/privata: possiamo definirli enti giuridici privati di interesse pubblico.

Quindi, per ogni provvedimento o problema di gestione occorre stabilire se il provvedimento riguarda la struttura privata dell'ente oppure il patrimonio in proprietà pubblica o collettiva a regime pubblicistico della comunità titolare.

Il problema, ad es., si può porre per gli attuali dipendenti degli enti assunti con contratti di diritto pubblico. Data la mutata natura dell'ente, il contratto dei dipendenti andrà convertito in un contratto di lavoro privato, mantenendo come assegno personale l'eventuale maggiore indennità del



contratto precedente. Ci sarebbe voluta una norma transitoria. Mentre i nuovi contratti dei dipendenti saranno senz'altro contratti di lavoro privato.

Poi c'è il sistema fiscale: ad esempio, problema se il rimborso dell'Iva vale anche per i domini collettivi regolati dalla l. n. 168. Qualche regione ha già sospeso il contributo concesso all'ente prima dell'entrata in vigore della l. 168.

2.2.2. Nuovi domini collettivi da costituire.

L' **art. 2, comma 4**, riconosce che *“i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari”*. Poiché la norma riguarda anche i beni privati gravati dagli usi civici fino alla liquidazione degli stessi, il problema che si pone riguarda la compatibilità fra il diritto del proprietario gravato e le esigenze della comunità, problema che la legge 168 non ha considerato.

Lo stesso art.2, comma 4°, dispone che nelle zone in cui mancano gli enti gestori e quindi i domini collettivi, i beni della comunità sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Questa norma va collegata con la **lett.d), art. 1**: sui beni di proprietà collettiva i membri della comunità *“... possono esercitare 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”*. Quindi i beni sono gestiti dalla comunità o, in assenza della comunità, dal comune con amministrazione separata.

Ne consegue che i comuni continuano ad avere **una funzione supplente** rispetto agli enti esponenziali della comunità. Su questo punto e cioè sul rapporto comunità titolare e comune (dove non c'è un ente gestore) bisogna fermarsi, date le carenze della legge e soprattutto il possibile conflitto di interesse tra comunità e comune amministrativo.

Poiché la legge 168 non considera il caso del potenziale conflitto di interesse tra comune gestore e comunità degli utenti, occorrerà, ove ciò si verifichi, provvedere alla nomina del curatore



speciale con il procedimento dell'art. 75 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 cioè del regol. di attuazione della l. 1766/1927 sul riordino degli usi civici.

Anche questa è una carenza e una disattenzione della legge, ma la maggiore carenza riguarda la costituzione dei nuovi domini collettivi nelle zone dove non solo non vi è un ente gestore, ma manca addirittura la cultura della autonomia gestionale dei patrimoni delle comunità, perché non c'è mai stata storicamente.

Quanto meno la legge 168/2017 doveva dare termini e criteri per la costituzione dei nuovi domini collettivi nelle zone dove vi sono i demani civici e manca l'ente gestore.

Il problema riguarda soprattutto il Sud Italia, dove intere regioni sono ricche di demani civici, come ad es. il Molise, la Basilicata e la Calabria, dove non ci sono mai state gestioni autonome. Nel Molise, ad es. le Asbuc previste dalla legge reg. non si sono mai costituite.

Il problema è ancora più grave se si considera – come già detto – che i comuni, cui la legge del n.1766/27 ha trasferito i patrimoni delle università agrarie ed associazioni agrarie disciolte da amministrare con bilanci separati, hanno amministrato malissimo i beni delle comunità spesso vendendoli come fossero beni patrimoniali del comune, e comunque, spesso, il comune ha amministrato nel più completo disinteresse e prevaricando le necessità della popolazione titolare. Bisogna anche dire che l'assenza e disinteresse del comune per queste gestioni ha favorito le occupazioni abusive e la distruzione dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità originarie di abitanti. L'errore e comunque la non conoscenza del legislatore nazionale sui contenziosi fra comune e comunità di abitanti è evidente.

La legge 168 in realtà ha evitato di porsi il problema disponendo che *“resta in facoltà della popolazione interessata costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali ai sensi della legge 278/1957”*.

In altri termini, per i beni delle frazioni, la legge ha rimesso alla decisione alla stessa comunità frazionale, se lasciare la gestione dei beni frazionali al comune in amministrazione



separata (quindi con bilanci separati) oppure costituire il nuovo dominio collettivo con il procedimento della legge 278 del 1957.

Se invece comunità originaria di abitanti e comune amministrativo coincidono, l'amministrazione dei beni della comunità è affidata al comune con amministrazione separata. Qui non c'è scelta.

2.2.3. Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali ex lege 278/1957 – competenza.

Come già detto, al comma 4°, art. 2, la L. n. 168 prevede che, quando mancano gli enti gestori, all'amministrazione dei beni della comunità provvede il comune con amministrazione separata, a meno che la comunità frazionale non preferisca costituire il Comitato di cui alla l.278/1957.

Qui si pone il problema della competenza e del procedimento per la costituzione dei Comitati.

Per la costituzione dei comitati e per il rinnovo degli organi degli enti già esistenti, la L. n. 168 richiama la L. 17 aprile 1957 n. 278 che attribuisce tale competenza al Prefetto. Nel sistema vigente, è quindi il Prefetto che deve convocare i comizi elettorali, sentito il commissario per gli usi civici a norma art.1 legge 278/57, dato che non c'è più la G.P.A.

Tale competenza è rimasta al prefetto, dal momento che il d.P.R. n. 11/1972 n.11 *sul trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia*, all'art. 1, ult. comma, ha trasferito alle regioni la tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano i beni di uso civico, ma non la competenza di cui alla legge 278/1957 per la costituzione dei comitati per l'amministrazione separata degli usi civici (Asbuc). Va anche considerato che di fatto dal 1972, tale competenza è stata sempre richiesta ed esercitata dalle regioni che hanno sempre provveduto alla convocazione dei comizi, pur in assenza di una norma esplicita sul punto.



Poiché non vi sono mai state contestazioni od opposizioni in materia, si deve ritenere che vi sia stata una specie di accettazione tacita della competenza regionale, che tuttavia non ha fatto venir meno la norma di legge sulla competenza prefettizia.

Nel nuovo sistema di cui alla legge 168/2017, data la nuova natura giuridica degli enti esponenziali, poiché la legge stessa richiama la legge 278/1957, è questa legge che va applicata.

3. *I diritti dei cittadini di uso e gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano.*

Art. 2, comma 2. La legge riconosce e tutela “*i diritti dei cittadini di uso e gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano*”. Riconosce anche che il diritto di collettivo godimento ha normalmente per oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso, e tale diritto è “*riservato ai componenti la comunità, salvo diversa decisione dell’ente collettivo*” [art. 2, comma 3, lett. a) e b)].

Quindi il legislatore non usa più il termine uso civico, ma specifica che l’uso o utilizzo del fondo è l’oggetto del diritto di collettivo godimento, esercitato dalla comunità individualmente o collettivamente (individualmente lo dice all’art. 1, comma 1, lett. d) .

4. *Rapporto con le regioni.*

Art. 3, co. 1, punto 7. Qui c’è il problema del rapporto domini collettivi – regioni. La L. n. 168 ha stabilito il termine di un anno dalla sua entrata in vigore (13.12.2017) per l’esercizio delle competenze regionali di cui all’*art 3, comma 1, lett. b)* della L. montagna n. 97 del 31.1.1994. Le competenze regionali di cui alla *lett.b)* riguardano, in particolare, la gestione dei beni, la rappresentanza delle famiglie originarie, le forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, il coordinamento tra organizzazioni e Comuni circa le forme sostitutive di gestione, il coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale nei procedimenti per la gestione forestale ed ambientale e per la promozione della cultura locale. Queste competenze finora non sono state mai esercitate dalle Regioni tranne per le Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e Toscana. Nel caso che



le Regioni intendano ora emanare norme attuative dell'art. 3 della legge n. 97, nel termine dell'anno dall'entrata in vigore della legge 168, la normativa regionale non può comunque intaccare l'autonomia gestionale e statutaria riconosciuta *ex lege* agli enti.

Occorre comunque una nuova legge che dia criteri e direttive su tutti i temi di cui la legge 168 non si è occupata e che abbiamo evidenziato.

La Redazione di APRODUC