

**ALBERTO GERMANO'**

**Un diritto transitorio per gli usi civici?**

**ovvero**

**del rapporto fra la legge nazionale n. 168/2017 sui domini collettivi  
e le leggi della Regione Veneto n. 31/1994 sugli usi civici e n. 26/1996 sulle Regole (\*)**

1. A me pare che il problema concreto che la nuova legge 168/2017 pone è che cosa debbano fare le Regioni. Infatti, il comma 7 dell'art. 3 assegna alle Regioni il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge – e, quindi, il termine del 13 dicembre di quest'anno 2018<sup>1</sup> – entro il quale o esse preciseranno determinati aspetti di un diritto in attuazione del detto comma 7 dell'art. 3 della nuova legge a cui assoggettare le comunità titolari dei domini collettivi della propria circoscrizione territoriale, oppure gli enti esponenziali di dette comunità avranno il potere di dettarselo direttamente formulando o riformulando i propri rispettivi statuti.

In altre parole, dopo il detto termine o si avrà una normativa regionale da valere per tutte le comunità titolari di diritti collettivi entro la circoscrizione territoriale della competenza di ciascuna Regione, oppure si avrà una variegata autonormazione propria per ciascuna distinta collettività. In sostanza, l'attuazione del 7° comma dell'art. 3 della legge 168/2017 si verificherà o in forza di un diritto regionale diverso per le ventuno istituzioni di decentramento legislativo della nostra Italia (19 Regioni + 2 Province Autonome), oppure in forza di un diritto alternativo dettato a se stessa da ciascuna delle comunità titolari di domini collettivi che esistono nel nostro Paese. Pur tuttavia un "diritto alternativo" reso esecutivo con deliberazione della rispettiva Regione (penultima frase del comma 7 dell'art. 3 della legge 168/2017).

2. Per la soluzione del problema mi pare necessario ripensare alla legge 16 giugno 1927 n. 1766 intitolata al "riordinamento degli usi civici", alle scarse ma forti disposizioni sugli "usi civici" contenute nelle leggi sulla montagna 991/1952 e 1102/ 1971 e alla più recente legge nazionale 31 gennaio 1994 n. 97 anch'essa intitolata alla montagna e, poi, alle leggi regionali emanate nell'ottica attuativa della legislazione nazionale e chiedersi quale sia il rapporto che lega le dette leggi – nazionali e regionali – con la nuova legge sui domini collettivi.

Per fare ciò conviene, allora e in primo luogo, domandarsi sul carattere della legge n. 168/2017 rispetto al tessuto normativo esistente, prima a livello di legislazione statale e poi a livello di legislazione regionale.

---

(\*) E' la mia Relazione al Seminario con Tavola Rotonda organizzato, in Longarone (BL) il 13 aprile 2018, dalla Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva, Coordinamento Regionale del Veneto, "Dialoghi sulla proprietà collettiva: a proposito della legge 168/2017. La nuova legge nazionale sulla proprietà collettiva: le sue innovazioni, le sue criticità, le sue applicazioni sul territorio veneto".

Di essa ho qui conservato il tono discorsivo del parlato; mentre vi ho aggiunto, nelle note, le mie risposte alle osservazioni avvertite nel corso degli interventi da parte di alcuni dei moltissimi partecipanti.

<sup>1</sup> Un termine veramente brevissimo, se si pensa alla normale lunghezza dell'iter di approvazione di una legge regionale.

3. Per la nuova legge, tanto gli usi civici che le proprietà collettive sono unificati sotto il nome di “domini collettivi”. L’unificazione del termine, però, non implica l’eliminazione della vecchia tripartizione che si ricava dalla legge del 1927 (le prime due fattispecie) e dalle leggi del 1952 e del 1971 sulla montagna e, per ultimo, dalla legge 97 del 1994 (la terza fattispecie), e cioè la distinzione relativa: 1) alla titolarità di una comunità a trarre *alcune* utilità da terre di terzi soggetti che sono così gravate da – come si esprimeva il diritto dello Stato pontificio – servitù (i c.d. usi civici in senso stretto); 2) alla titolarità della cittadinanza (aperta) di un Comune a trarre *tutte* le utilità da un determinato terreno a lei appartenente (le c.d. terre civiche); 3) alla titolarità di una “chiusa” comunità dei discendenti degli antichi originari a trarre *tutte* le utilità dal proprio antico patrimonio terriero (le c.d. terre collettive)<sup>2</sup>.

La tripartizione è, oggi, ribadita dal comma 1 dell’art. 3 della legge 168/2017, rispettivamente alle lettere *d*) e *f*) quanto agli *usi civici in senso stretto*; alle lettere *a*), *b*) e *c*) quanto alle *terre civiche*; e alla lettera *e*) quanto alle *terre collettive*. Si noti, poi, come le leggi sulla montagna abbiano riconosciuto le c.d. comunioni familiari montane – in sostanza le ipotesi delle comunità titolari delle “terre collettive” – sottraendole dalla legge del 1927, mentre la legge 97/1994 ha imposto alle Regioni di attribuire a tutte le comunità titolari di usi civici e di proprietà collettive la personalità giuridica di diritto privato e, quindi e più precisamente, di riconoscere alle loro terre agro-silvo-pastorali la natura di beni “privati” ma con la disciplina parademaniale dell’inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Vorrei evitare che qualcuno possa pensare – come mi è sembrato di cogliere nel corso della discussione che si è aperta dopo le cinque relazioni in programma – che la nuova legge abbia voluto in modo farraginoso disciplinare fattispecie profondamente diverse. Non si può, invero, dimenticare il momento in cui il legislatore le ha normate, né le culture che vi sono sottese. La legge del 1927 conosce gli usi civici (in senso stretto) goduti dalle comunità sulle terre di soggetti terzi che si vogliono liquidare, nonché gli usi civici goduti dalle comunità su terre di propria appartenenza e di godimento collettivo che si intendono disciplinare qualora le relative “associazioni” non siano ritenute “inutili o dannose”. Il d.lgs. del 1948 “introduce” nel contesto della legge del 1927 le Regole cadorine, mentre la legge del 1952 aggiunge alle norme del 1927 il “diritto” che deriva dai laudi e dagli statuti delle associazioni che ora non sono più viste come qualcosa di inutile o dannoso; poi la legge del 1971 “sfila” dalla competenza dei Commissari liquidatori creati dalla legge del 1927 le associazioni familiari montane, e – infine – la legge del 1994 mette in definitiva evidenza le comunità titolari di proprietà collettive “chiuse”. Chi ha dimestichezza con la storia delle varie regioni italiane, sa che ogni regione italiana ha conosciuto fattispecie simili di comunità con godimento collettivo, indivisibile e inalienabile di terre agro-silvo-pastorali, cosicché in sostanza la legge n. 168/2017 non ha fatto altro che “riassumere” i dati fondamentali espressi dalle norme previgenti. Poiché qui la storia si è fatta diritto, occorre concludere che non si tratta, in definitiva, di fattispecie effettivamente *diverse*, se con l’aggettivo “diverse” si volesse costruire il grimaldello per disarticolare e contestare la nuova legge del 2017.

<sup>3</sup> Ci si è chiesto se nel sistema vincolistico parademaniale si possa ritenere compreso il vincolo della inespropriabilità. La risposta è negativa. Per l’art. 12 della legge n. 97/1994 gli usi civici in senso stretto vengono meno, previo indennizzo (e con il coinvolgimento della Regione competente nell’iter procedimentale) se insistono su terre private soggette ad esproprio. Per il comma 1-*bis* dell’art. 4 del Testo unico sull’espropriazione per pubblica utilità, “i beni gravati da uso civico” – si noti che è la stessa formula utilizzata dalla legge Galasso sul vincolo paesaggistico, di cui dirò *infra*, nota 7 – non possono essere espropriati se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d’uso, cioè solo dopo la loro sdemanializzazione ed il loro indennizzo. Ciò che, allora, assume rilevanza è il fatto della sdemanializzazione che la Corte di cassazione, nella sentenza del 28 settembre 2011 n. 19792, afferma essere il risultato di un complesso procedimento, così riassunto con riguardo ai beni del nostro tema: “per i beni gravati da uso civico la delicatezza e complessità degli accertamenti necessari per la sclassificazione, ma soprattutto la peculiare struttura dell’istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari dell’uso civico, escludono che questa possa avvenire in via di mero fatto. A differenza dai beni demaniali tradizionalmente intesi (...), per i quali il presupposto della sdemanializzazione resta – nell’ipotesi più favorevole per il privato – una situazione di protratta inerzia della pubblica

Tuttavia, la legge 168/2017 ha un carattere nettamente **innovativo** rispetto al tessuto normativo esistente. Essa risolve i vari problemi che la legislazione precedente aveva lasciato insoluti e che la dottrina e la giurisprudenza continuava a sollevare e a discutere: quelle sulla natura della proprietà collettiva, sulla loro titolarità, sullo scopo della loro tutela.

La proprietà collettiva ora è affermata essere una proprietà privata e pubblica assieme, una proprietà privata quanto ai soggetti e pubblica quanto alla disciplina degli oggetti<sup>4</sup>.

La titolarità dei beni, ora e senza alcun dubbio, è riconosciuta spettare alle comunità, anche se per avventura le loro terre fossero imputate catastalmente ai Comuni e fossero da questi gestite, comunità che quali formazioni sociali e quali “ordinamenti giuridici primari”, hanno il potere di dettare, anche ex art. 118 Cost., un proprio diritto, quindi un diritto *alternativo* a quello statale o regionale che possa interessarle<sup>5</sup>.

---

amministrazione, unica abilitata ad espletare sul bene anche la signoria di fatto indispensabile per imprimervi la destinazione all'uso pubblico, sui beni gravati da uso civico sussiste la compresenza di un complesso di diritti soggettivi esercitabili *uti singulus* da ciascuno dei beneficiari di quello, sicché le situazioni da accertare sono molte e complesse, nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipi e, per loro o in loro figurativa rappresentanza, con l'ente pubblico territoriale di riferimento individuato dalla legge. Soltanto la garanzia dei passaggi procedurali volti a verificare l'effettiva perdita, da parte del bene, delle sue attitudini ad essere destinato all'uso civico – relazioni di organi tecnici dotati di particolare competenza, ricerche comparative su documenti, esame di provvedimenti di sfruttamento del bene a fini diversi da quelli originari e così via, a seconda delle differenti legislazioni regionali – può allora garantire la collettività indistinta degli altri partecipanti a quest'ultima, in quanto tali contitolari del medesimo diritto, in ordine al venir meno di una situazione, almeno originariamente pacifica, di sussistenza di quell'uso civico”.

Chi volesse approfondire l'argomento dell'espropriabilità dei beni di uso civico può ricercare, tra le più recenti sentenze, le seguenti: a) quella del 4 giugno 1981 del Commissario agli usi civici del Lazio (pubblicata in *Nuovo dir. agr.*, 1983, p. 370, con nota di P. U. DI PALMA, *Nullità di aggiudicazione in procedimento di espropriazione immobiliare di usi civici*) relativamente alla controversia iniziata dal Comune di Riano che, debitore esecutato ed espropriato di alcuni terreni ad istanza del creditore, chiedeva che fosse dichiarata nulla la vendita, operata dal Tribunale di Roma, in favore dell'aggiudicatario; b) la sentenza del 18 febbraio 1991 dello stesso Commissario agli usi civici del Lazio (pubblicata in *Giust. civ.*, 1991, I, p. 1344), con riferimento all'espropriazione dei terreni collettivi appartenenti al demanio comunale di Frascati su cui doveva sorgere la seconda Università di Roma; c) la sentenza del 13 maggio 2005 del Commissario degli usi civici del Veneto (pubblicata in *Riv. amm. Veneto*, 2007, p. 70, con nota di I. CACCIAVILLANI, *Usi civici e regole: coerenza giurisprudenziale ed equivoci di giurisdizione*) che ha affermato che l'espropriazione dei beni soggetti ad uso civico deve essere preceduta dal provvedimento regionale di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso; d) la sentenza del Commissario degli usi civici della Calabria (pubblicata in *Corti calabresi*, 2007, p. 699, e con massima in *Rep. Foro it.*, 2008, voce *Usi civici*, n. 15) che ha dichiarato illegittima la trasformazione di un'area assoggettata ad usi civici, perché sprovvista dell'autorizzazione regionale di mutamento di destinazione; nonché e) le sentenze della Corte di Cassazione dell'11 giugno 1973 n. 1671 (massimata in *Foro it.*, 1973, voce *Usi civici*, n. 10) e del 28 settembre 2011 n. 19792 (pubblicata in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 73, con nota di A. GERMANO', *Sull'impignorabilità dei beni di uso civico: una rilevante sentenza della Corte Suprema*).

<sup>4</sup> E' stato osservato che non vi sarebbe chiarezza, nella nuova legge, rispetto alla natura della proprietà dei domini collettivi, dato che la lettera d), del comma 1 dell'art. 1 ha la frase “terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva”. Come ho già detto al Convegno di Trieste del 4 febbraio 2018, non suoni contraddizione quanto è ivi scritto, perché la disgiuntiva “o” consente di riferire la qualificazione “pubblica” ai terreni che il Comune, soggetto pubblico, amministra – sicché qui il regime dei domini collettivi non solo è pubblico quanto agli oggetti ma lo è anche quanto al soggetto – mentre la proprietà dei terreni di cui le comunità sono titolari è definita puramente e semplicemente “collettiva” rinviando al 3° comma dell'art. 3 la determinazione della sua natura, comma che la considera, appunto, privata e pubblica assieme. L'aporia si risolve se al suddetto testo della lettera d) si immagini aggiunto l'avverbio “rispettivamente” in modo che la norma dica: “...su terreni che il comune o la comunità da esso distinta ha[anno], *rispettivamente*, in proprietà pubblica o collettiva”. Non si tratterebbe di un intervento, per così dire, ortopedico, ma dell'unico possibile coordinamento di detta lettera d) con le altre disposizioni della legge in esame.

<sup>5</sup> Non si può, però, affermare criticamente che vi sia, ad opera della legge del 2017, una “devoluzione di poteri legislativi” agli enti esponenziali delle comunità titolari dei domini collettivi. Con la legge del 2017 si ha il

Lo scopo attuale della tutela delle proprietà collettive quale “patrimonio naturale nazionale” e come “proprietà intergenerazionale” è affermato essere soprattutto quello della *conservazione dell'ambiente* e non più la soddisfazione delle necessità primarie dei con-titolari, sicché ha perso di valore l'antico e tradizionale principio giustificatore delle proprietà collettive, cioè del “ne cives fame pereant”.

4. Il riconoscere il carattere innovativo della legge 168/2017 pone tre questioni: innanzitutto che cosa residui della legge n. 1766 del 1927; in secondo luogo come vadano considerate le leggi regionali che abbiano dato attuazione alla legislazione nazionale degli anni 1952-1994; in terzo luogo in che rapporto si pone la legge 168/2017 rispetto alle leggi regionali che, entro il termine del 13 dicembre 2018, provvederanno a dare attuazione al disposto del 7° comma dell'art. 3 di questa nuova legge. Solo al termine ritengo doveroso affrontare l'esame delle due distinte leggi della Regione Veneto, la n. 31/1994 sugli usi civici e la n. 26/1996 sulle Regole, che sono state emanate sotto la vigenza della detta legislazione nazionale.

5. Mi pare che della legge del 1927 si possano considerare ormai non applicabili, per intervenuta obsolescenza, le disposizioni sulla distinzione delle categorie a) e b) delle terre di uso civico e sulla loro ripartizione, quotizzazione e gestione (artt. 11, 13-26). Invece, sono sicuramente vigenti le disposizioni sul procedimento di liquidazione degli usi civici in senso stretto (artt. 4-7) e di liquidazione delle promiscuità (art. 8), nonché quelle sul procedimento di legittimazione di terreni già in proprietà della comunità (artt. 9-10). La legge n. 1766 del 1927 rimane certamente in piedi nella parte relativa alle competenze (ora) delle Regioni in tema di verifica e reintegra dei diritti della comunità e dei commissari liquidatori degli usi civici in tema di giudizio sulla *qualitas soli* (artt. 27 ss.).

In sostanza, ciò che rimane sono le regole procedurali di liquidazione e di legittimazione e le regole processuali di reintegra e di verifica della *qualitas soli*. Il resto, cioè i punti cardine della natura, della titolarità e dello scopo della tutela delle proprietà collettive sono ora contenuti, con definizioni chiare e (finalmente!) univoche, nella legge 168/2017, che cessa di considerare le comunità titolari di proprietà collettive come associazioni “inutili e dannose”, ma le definisce formazioni sociali in cui si realizza la personalità di ciascuno associato, di ciascuno di essi come uomo. Anzi, di *ciascuno di noi* come uomo, che vive del passato e che è proiettato nel futuro; come uomo incaricato a tutelare la presente “forma” del territorio per valorizzarla e così trasmetterla alle generazioni future; come uomo che è ricco di esperienze ma ha lo sguardo volto in avanti, quale l'Ulisse di Omero e di Dante, l'Ulisse di quell'Odissea che inizia – appunto – con “*andra moi ènnepe, musa, polùtropon*”, “l'**uomo** dei molti ingegni, aiutami, o musa, a cantare”.

Voglio, però, aggiungere qualche altra cosa per chiarire i limiti dell'applicazione delle vecchie leggi. Come già ho accennato, la legge del 1927 non è più applicabile nelle controversie relative alle terre appartenenti alle chiuse collettività dei discendenti degli antichi originari, perché l'art. 10, comma 2, della legge 3 dicembre 1971 n. 1102 espressamente stabilisce che “rientrano tra le comunioni familiari [rette dai rispettivi laudi e consuetudini], *che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici*, le regole dell'Ampezzo, del Comelico, delle Società di antichi originari della Lombardia, delle Servitù della Val Canale”. A queste si applica la legge 97/1994 contenente

---

riconoscimento della “normativa” degli enti esponenziali contenuta nei loro laudi e nei loro statuti; il diritto è, invece, contenuto nelle leggi precedenti (dal 1927 al 1994) ed ora, in certo qual modo riassunto, nella legge del 2017.

“nuove disposizioni per le terre montane”, nei limiti del richiamo che ad essa fa la legge 168/2017. Ed allora mi pare utile fare un rilievo particolare con riferimento alla differenza di competenza giurisdizionale nel caso in cui la cittadinanza di un comune chieda la reintegra di un proprio terreno usurpato da un privato: qui, sarà competente il commissario agli usi civici. Qualora, invece, una chiusa collettività richieda di riavere le proprie terre possedute da un terzo o imputate al Comune come proprietario individuale o come ente esponenziale della cittadinanza che si asserisce essere titolare di beni di uso civico, la domanda ha la natura di un’azione di rivendicazione di competenza del giudice ordinario.

6. Affronto ora la questione come vadano considerate le leggi regionali che hanno dato attuazione alla legislazione nazionale degli anni 1952-1994.

La materia degli “usi civici” può rientrare sia nella materia “agricoltura”, sia nella materia “governo del territorio”. Nel caso in cui la disciplina concreta degli usi civici attenga all’agricoltura, le Regioni hanno avuto e ancora hanno una competenza esclusiva. Nel caso in cui la disciplina concreta degli usi civici attenga al governo del territorio, le Regioni hanno avuto e ancora hanno una competenza concorrente. Ma lo Stato ha la competenza esclusiva ogni volta in cui la concreta disciplina degli usi civici attenga all’ordinamento civile e al diritto privato. Cosicché il rapporto fra le leggi nazionali del 1927, del 1952, del 1971 e del 1994 con le leggi regionali che abbiano preso mano a disciplinare la propria agricoltura e il proprio territorio è quello di due legislazioni parallele, ciascuna nei propri limiti competenziali, per cui la legge regionale è tenuta a rispettare la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di diritto privato, mentre le citate leggi nazionali non possono invadere gli spazi di competenza regionale. D’altronde, quest’ultima conclusione si constata agevolmente allorché si considerino le modifiche che risultano applicabili alle disposizioni della legge del 1927 a seguito della specifica attribuzione – con il d.p.r. 616/1977 – degli usi civici alle Regioni<sup>6</sup>.

Ma oggi il fatto che la nuova legge, ribadendo quanto affermato dall’art. 142, comma 1, lett. b) del Codice dei beni culturali e del paesaggio sul vincolo paesaggistico che grava sulle terre di uso civico<sup>7</sup>, assegna ai domini collettivi il compito di tutelare, conservare e valorizzare il paesaggio agrario nazionale importa la competenza trasversale dello Stato ex art. 117 Cost., comma 2, lettera s), ogni volta che le disposizioni regionali sull’agricoltura (in forza del comma 4 dell’art. 117 Cost)

---

<sup>6</sup> Vale la pena mettere in evidenza il differente ruolo svolto dai decreti del 1972 e del 1977 sull’assegnazione della materia degli usi civici alla competenza regionale, rispetto a quello svolto dalla nuova legge del 2017. I decreti degli anni ’70, e soprattutto il d.p.r. 616/1977, hanno come risultato il trasferimento delle funzioni amministrative già svolte, in virtù della legge 1766/1927, dai Commissari liquidatori degli usi civici (in argomento v. A. GERMANO’, *Usi civici: problemi procedurali nella legislazione regionale dopo il d.p.r. 616/1977*, in *Giur. agr. it.*, 1987, p. 455). Invece, la legge n. 168/2017 risolve in maniera univoca i problemi su cui dottrina e giurisprudenza da oltre quarant’anni discutono: cosa siano i domini collettivi; chi sia il suo titolare; quale sia lo scopo principe della loro tutela.

<sup>7</sup> Ricavare dall’espressione utilizzata dal detto Codice e, ancor prima, dalla c.d. legge Galasso – “terre gravate da usi civici” – la conclusione che il vincolo paesaggistico graverebbe solo sulle terre di soggetti terzi da cui determinate comunità ritrarrebbero alcune utilità, è veramente fuori luogo. Non ci si può, infatti, dimenticare del tempo in cui fu approvata la legge Galasso e dell’idea del contesto normativo allora in auge presso la dottrina. L’espressione “usi civici”, che risale alla legge n. 1766 del 1927, era ambigua nella misura in cui con essa si intendevano tanto gli usi civici in senso stretto, quanto gli usi civici *tout court*, mentre nella legge del 1927 (di cultura meridionalistica) non c’era riferimento alle terre collettive “chiusa”, cioè alle fattispecie pur presenti nell’Italia settentrionale e soprattutto nelle Alpi orientali, accomunate e rifluite nelle proprietà dell’intera comunità cittadina o frazionale degli usi civici *tout court*. Sicché l’espressione della legge Galasso era ed è da intendersi con riferimento a *tutte* le fattispecie in cui vi sono “usi civici” secondo la legge del 1927, ovverosia – per il termine oggi imposto dalla legge n. 168/2017 – a *tutte* le fattispecie di domini collettivi.

o sulla gestione del territorio (in forza del comma 3 dell'art. 117 Cost.) incidano sui vincoli parademaniali dei domini collettivi. Oggi, la garanzia della "forma del territorio" è un interesse di cui è portatore, in primo luogo, lo Stato, e si tratta di un interesse inconfondibile con quelli di cui sono esponenti le Regioni<sup>8</sup>.

7. Entro, così, nell'altra questione che ho intenzione di affrontare: quella del rapporto che si pone tra la legge 168/2017 rispetto alle leggi regionali che, entro il termine del 13 dicembre 2018, provvederanno a dare attuazione al disposto del 7° comma dell'art. 3 di questa nuova legge.

Vi è stato chi, a tal proposito, ha adombrato l'idea che la legge 168/2017 si ponga, rispetto alle leggi regionali, come una legge-cornice. Io ritengo di no. Una legge-cornice non lo è, perché essa non contiene l'indicazione di principi a cui devono adeguarsi, con nome di dettaglio, le leggi che ad essa si riferiscono. La legge 168/2017 risolve il pregresso dibattito sulla natura, sulla titolarità e sullo scopo della tutela delle proprietà collettive, dettando definizioni che hanno di per sé un valore prescrittivo immediato, che non richiedono né attuazione, né integrazione di dettaglio ad opera di leggi regionali.

La parte della legge 168/2017 che va attuata dalle Regioni è solo quella procedimentale del 7° comma dell'art. 3, che per di più rinvia ai numeri 1-4 della lett. b) dell'art. 3 della precedente legge 97/1994 che già le Regioni avrebbero dovuto attuare.

Se sorgesse antinomia fra una legge regionale e le affermazioni della legge 168/2017 sulla natura privata e pubblica assieme dei domini collettivi, sulla attribuzione della loro titolarità alle comunità e sulla tutela dell'ambiente come scopo della garanzia e valorizzazione dei beni in proprietà collettiva con conseguente competenza dello Stato, la disposizione regionale difforme sarebbe illegittima e, soprattutto rispetto all'ultimo aspetto, soggetta alle sentenze abrogative della Corte costituzionale.

**8.** Vengo ora ad esaminare in concreto il rapporto fra la nuova legge 168/2017 e le due distinte leggi della Regione Veneto, quella del 22 luglio 1994 n. 31 sugli usi civici e quella del 19 agosto 1996 n. 26 sulle Regole.

---

<sup>8</sup> Si prospetta una problematica paesaggistica, nel senso che la nuova legge sui domini collettivi avrebbe invaso illegittimamente la competenza regionale dell'agricoltura, dato che la materia degli usi civici è "agricoltura". Vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che, ormai da molto tempo, la Corte costituzionale afferma che gli usi civici hanno una funzione di tutela dell'ecosistema, sicché mai e poi mai si potrebbe pensare che una contestazione di costituzionalità della legge 168/2017 possa trovare accoglimento. Sul ruolo paesaggistico degli usi civici v., per ultime, le sentenze della Corte costituzionale 9 luglio 2014 n. 210 (in *Riv.dir.agr.*, 2014, II, p. 261, con nota, a p. 256, di A. GERMANO', *Conservazione degli usi civici e tutela ambientale*; la sentenza è annotata anche da A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 291) e 21 febbraio 2017 n. 103 (in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 111, con nota di A. JANNARELLI, *La Corte costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103*; sentenza annotata anche da A. GERMANO', *Sul regime delle terre civiche costituenti il paesaggio agrario*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, p. 581). Ma prima v. Corte cost. 1 aprile 1993 n. 133, pubblicata in *Dir. giur. agr. e alimentare*, 1993, p. 278, con nota di A. GERMANO', *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*.

Si ricordi anche che già per l'art. 199, comma 1, lett. h), d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 e ora per l'art. 142, comma 1, lett. h) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le aree gravate da usi civici sono sottoposte a vincolo paesaggistico. Il rilievo dell'inserimento degli usi civici all'interno dei beni paesaggistici è messo in evidenza dal TAR Campania, sez. Salerno, 6 febbraio 2012 n. 174, in *Dir. giur. agr. alim. e ambiente*, 2012, p. 207, con nota di A. GERMANO', *Il fine ambientale dei beni civici: elemento di unione e di integrazione fra la legge 1766/1927 e l'art. 3 del d.lgs. 97/1994 sul riconoscimento regionale delle comunità titolari di proprietà collettive*.

Innanzitutto è necessaria una premessa: dal fatto che distinte sono le due leggi, vuol dire che il Veneto conosce le due fattispecie dei domini collettivi, quella delle terre civiche di cui sono titolari tutti i cittadini di un comune o di una frazione e quella delle terre collettive di cui sono titolari solo i discendenti delle antiche famiglie originarie.

Orbene, esse – nella loro distinta disciplina – conservano ancora valore? Oppure, per renderle coerenti con la legge 168/2017, vanno unificate in una nuova legge regionale? O è sufficiente una legge regionale che, rinviando specificatamente a ciascuna di esse, provveda alle eventuali integrazioni?

Per rispondere occorre individuare, punto per punto, in che cosa consista la competenza che ancora le Regioni hanno e che possono esercitare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge 168/2017.

Ex comma 7 dell'art. 3 della legge sui domini collettivi la residua competenza delle Regioni riguarda gli aspetti ad esse espressamente attribuiti dall'art. 3, comma 1, lettera b) numeri 1, 2, 3 e 4 della legge n. 97/1994, ovverosia:

1) stabilire le condizioni per *autorizzare una destinazione dei beni comuni ad attività diversa* da quelle agro-silvo-pastorale, assicurando al patrimonio antico la primitiva consistenza;

2) garantire la *partecipazione* alla gestione comune dei rappresentanti *liberamente scelti* dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo;

3) stabilire forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne;

4) stabilire le modalità e i limiti del *coordinamento* tra organizzazioni, Comuni e Comunità montane, garantendo appropriate *forme sostitutive di gestione*, preferibilmente consortile, dei beni collettivi in caso di inerzia o di impossibilità di funzionamento delle organizzazioni, nonché garantendo il *coinvolgimento* delle organizzazioni nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

9. Orbene, procedendo nell'esame della legge Regione Veneto 22 luglio 1994 n. 31 sugli usi civici con riguardo, appunto, ai numeri 1-4 della lettera b) del comma 1, dell'art. 3 della legge n. 97/1994, rilevo quanto segue<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Mi preme riferire ciò che ho appreso dalla relazione del dott. Stefano Occhipinti, responsabile dell'Ufficio Usi Civici della Regione Veneto, ovverosia la conoscenza della sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Venezia del 30 aprile 1971 con riferimento a terreni siti in Verona, secondo cui vi è una “presunzione di demanialità civica” in tutte le situazioni di beni goduti collettivamente dalla cittadinanza di un Comune o di una Frazione, a meno che il Comune non compri la patrimonialità dei terreni ad esso allibrati per via di regolare acquisto, ovvero in seguito a lasciti e cessioni a titolo patrimoniale (la sentenza è pubblicata nel libretto realizzato dalla Regione Veneto *Usi civici e Regole in Regione del Veneto*, Venezia, 2016, pp. 21-22). Ed invero, se si pone mente alla storia dell'intero territorio del Veneto non posso non convenire con quanto in detta sentenza affermato e cioè che le terre del Veneto, quando risultano in qualche modo godute collettivamente, sono state oggetto di appartenenza di comunità o con la caratteristica propria degli usi civici di comunità “aperte” o con la caratteristica propria delle comunità “chiuse” regoliere, ma sempre – cioè in ogni caso – con i vincoli della proprietà demaniale dell'indivisibilità, inalienabilità e inusucapibilità.

**Con riguardo al numero n. 1:** l'art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale sugli usi civici stabilisce il procedimento relativo al mutamento di destinazione (oltre quello relativo all'alienazione) delle terre di uso civico e lo affida al Dirigente generale del Dipartimento per le foreste e l'economia montana. Poi ne indica le condizioni: a) aver "sentito" i comitati frazionali o l'ASBUC; b) rispettare il piano regionale di utilizzo delle terre di uso civico e c) rispettare le finalità agro forestali di cui all'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928 o le altre finalità pubbliche previste. Non è prevista la condizione del mantenimento della primitiva consistenza con riguardo il mutamento di destinazione.

Invece, con riguardo l'alienazione, sono previste, al comma 3, le clausole di retrocessione e di prelazione.

DUNQUE la legge regionale del Veneto sugli usi civici è carente solo nel punto della garanzia che il mutamento di destinazione si svolga in modo che sia mantenuta la primitiva consistenza del patrimonio civico. Per renderla coerente con la legge 168/2017 è necessaria un'integrazione? Probabilmente sì.

**Con riguardo al numero 2:** la legge regionale sugli usi civici non ha una disposizione specifica sulla "partecipazione" degli utenti alla gestione comune delle terre civiche. Ma non posso non rilevare che nella presente fattispecie le terre civiche sono gestite o dal Comune o dall'ASBUC, soggetti che funzionano democraticamente in forza delle rispettive legislazioni (la legge comunale e provinciale; la legge 17 aprile 1957 n. 278), sicché *tutti* i cittadini partecipano, con l'elezione dei propri rappresentanti del Comune e dell'ASBUC, alla gestione dei beni di uso civico e *tutti* i cittadini sono utenti di tali beni.

In altre parole, occorre prendere atto che il punto 2 del comma 1, dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994 ha per specifico oggetto le terre collettive delle Regole e non già le terre civiche delle cittadinanze rappresentate dal Comune o dall'ASBUC.

DUNQUE, non occorre alcuna integrazione alla legge regionale sul punto.

**Con riguardo al numero 3:** l'art. 4 della legge regionale sugli usi civici prevede forme di pubblicità degli elenchi delle terre di uso civico predisposte dalla Giunta regionale. L'art. 5-bis stabilisce, a carico della Regione, l'apposizione, nei registri immobiliari, dei vincoli di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità e destinazione all'esercizio dei diritti collettivi di cui alla legge n. 1766 del 1927. Non è prevista espressamente la pubblicità degli atti dei soggetti gestori dei beni civici, ma essa era da ritenersi implicita nel fatto che la legge regionale riconosceva alle ASBUC la personalità giuridica di diritto pubblico; né le cose possono ritenersi cambiate per il fatto che il comma 2 dell'art. 1 della legge 168/2017 riconosce a tutti gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico (e della proprietà collettiva) la personalità giuridica di diritto privato<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Non ritengo che occorra una nuova disposizione di legge regionale che specifichi che oggi la personalità giuridica delle ASBUC è di diritto privato e non più di diritto pubblico. Non si può dimenticare, infatti, la regola del valore di modifica o di abrogazione delle leggi precedenti da parte di una legge successiva relativa alla stessa materia. Né si opponga il fatto che oggi la personalità giuridica di diritto privato è esplicitata dalla legge nazionale n. 168/2017 (ma, ancor prima, sia pure per le organizzazioni familiari montane, dalla legge n. 97/1994), perché di diritto pubblico erano intese tutte le originarie "associazioni, università agrarie, partecipanze, comunanze" di cui alla legge del 1927, disposizione "ripresa" acriticamente dalla legge regionale del Veneto n. 31/1994. Invero, la proprietà collettiva è stata considerata dal legislatore nazionale – e ciò almeno fino alla legge n. 93/1994 – una proprietà pubblica, fin da quando con la legge 4 agosto 1894 n. 397 aveva sottoposto i domini collettivi dell'ex Stato Pontificio alla disciplina della legge comunale e provinciale. L'art. 5 di tale legge, che voleva che fosse garantita "la retta amministrazione dei beni sociali" e fosse assicurata "la responsabilità degli amministratori", prescriveva, infatti, l'applicazione di molte disposizioni della legge comunale e provinciale: sicché la dottrina e la giurisprudenza ritenevano che i "domini collettivi" elevati a



Tuttavia, posto che la nuova legge 168/2017 attribuisce la personalità giuridica di diritto privato agli enti esponenziali delle comunità titolari di domini collettivi sorge il problema di una disposizione che garantisca la pubblicità degli atti delle ASBUC, che quali soggetti privati, potrebbero, nei propri statuti, disporre diversamente. Forse un'integrazione sarebbe opportuna.

**Con riguardo al numero 4:** la legge regionale sugli usi civici non ha specifiche disposizioni sul "coordinamento" tra soggetti esponenziali delle comunità titolari di beni d'uso civico e gli enti pubblici territoriali, perché non ne risultava il bisogno. Infatti, nel caso di specie l'ente esponenziale della cittadinanza è lo stesso Comune (come tale o per le distinte frazioni impersonate dall'ASBUC), sicché i suoi programmi di scelte urbanistiche, di sviluppo locale, di gestione forestale e ambientale e di promozione della cultura locale necessariamente richiedono il coinvolgimento dei cittadini. Né occorre che la legge disponga "appropriate forme sostitutive di gestione" perché la legge comunale e provinciale è esaustiva in merito.

DUNQUE non occorrerebbe alcuna integrazione alla legge regionale n. 31 del 1994.

10. Passo ora all'esame della legge Regione Veneto 19 agosto 1996 n. 26 sulle Regole con riguardo, nuovamente, ai punti 1-4 della lettera b) del comma 1, dell'art. 3 della legge n. 97/1994, ed espongo le seguenti considerazioni.

**Con riguardo al numero 1:** l'art. 7 della legge regionale sulle Regole stabilisce che la Regola possa modificare la destinazione di singoli beni di modesta entità per abitazione diretta e personale di regolieri, e possa modificare la detta destinazione eccezionalmente per fini turistici, per fini artigianali, per la coltivazione di cave e per la realizzazione di opere pubbliche, ma deve sempre garantire la primitiva consistenza del patrimonio antico e deve tenere fermi i vincoli di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità.

Poi sottopone il procedimento al previo parere del Servizio forestale regionale (art. 9, comma 1) e stabilisce che la delibera sia presa con la maggioranza prevista dal laudo (art. 8, comma 1, lett. a) e preveda: *i*) una durata strettamente necessaria al periodo dell'uso consentito (art. 8, comma 1, lett. b); *ii*) il ripristino della destinazione originaria al termine della concessione (art. 8, comma 1, lett. c); *iii*) il rispetto delle esigenze tecniche della buona conduzione dei boschi e dei pascoli (art. 8, comma 1, lett. d). Stabilisce ancora che la delibera venga autorizzata dalla Giunta regionale entro 90 giorni dalla richiesta (art. 9, comma 2), disponendo che detta autorizzazione non sia necessaria se il mutamento di destinazione abbia durata inferiore a due anni (rinnovabili una sola volta) purché ne sia informata la Giunta regionale e sia stato acquisito il prescritto parere del Servizio forestale regionale (art. 9, comma 3). L'autorizzazione non è necessaria neanche nel caso di utilizzazione diretta da parte della Regola per la realizzazione di impianti volti alla trasformazione e commercializzazione dei propri prodotti agro-silvo-pastorali ai sensi dell'art. 2135 c.c. (art. 9, comma 5).

DUNQUE, la Regione Veneto ha già correttamente dettato le condizioni perché sia autorizzabile il cambio di destinazione. E a tal fine si ricordi che la penultima frase del 7° comma dell'art. 3 della legge 168/2017 stabilisce che i provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi di tale comma

---

persone giuridiche avessero la personalità di diritto pubblico, e più precisamente che fossero *enti pubblici economici* (Cass. 28 luglio 1975 n. 25449). Il testo fondamentale della legge 1766/1927 non ha, però, alcuna esplicita definizione, ma, secondo la Circolare del Ministero dell'Economia Nazionale del 10 maggio 1928 n. 936 le associazioni agrarie, "che sotto le denominazioni di Università, Comunanze, Partecipanze, Domini Collettivi, Vicinie, Regole, Antichi Originari ed altre, ancora esistono nelle varie provincie dell'Italia settentrionale e centrale", andavano annoverate tra gli enti di diritto pubblico, anche perché essi amministrano i loro beni in ossequio alla legge comunale e provinciale.

“sono resi esecutivi con deliberazioni delle giunte regionali”; e si ricordi ancora che la stessa legge 1766/1927 pretende che il cambio di destinazione dei terreni in proprietà collettiva sia autorizzato dalle Regioni.

**Con riguardo al numero 2:** la legge regionale sulle Regole non ha un articolo specifico né sulla garanzia della partecipazione dei rappresentanti delle famiglie originarie, né sulla libertà di scelta di detti partecipanti da parte delle rispettive famiglie. Ma l'art. 2, comma 2, prevede che, ferma restando l'autonomia statutaria, le Regole accolgono i principi della lett. b), del comma 1, dell'art. 3 della legge n. 97/1994, tra cui – come si è detto – vi è il richiamo alla “partecipazione” e alla “libertà di scelta” dei rappresentanti delle famiglie originarie.

Può ritenersi sufficiente tale richiamo come norma prescrittiva? O conviene che una nuova legge regionale prescriva in modo specifico le due distinte condizioni, specialmente considerando che il numero 2 del comma 1, lett. b), della legge n. 97/1994 detta alle Regioni l'obbligo di garantirle “in carenza di norme di autocontrollo” delle organizzazioni? Forse sì, perché negli statuti delle Regole potrebbero mancare siffatte disposizioni.

**Con riguardo al numero 3:** l'art. 2, comma 2 della legge regionale sulle Regole stabilisce che, a cura della Regola, venga annotato il vincolo di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e destinazione agro-silvo-pastorale nel registro immobiliare o nel libro tavolare; e l'art. 9, comma 4, stabilisce che gli estremi della autorizzazione regionale al cambio temporaneo di destinazione vengano annotati nel registro immobiliare o nel libro fondiario.

DUNQUE, la Regione Veneto ha già dettato le forme specifiche della pubblicità del patrimonio collettivo regoliero.

**Sempre con riguardo al numero 3:** l'art. 13 della legge regionale sulle Regole prevede la natura pubblica (comma 5) di determinati atti delle Regole (comma 1), fra cui gli elenchi e le delibere concernenti i fuochi famiglia (comma 1, lett. e), e prescrive la durata della pubblicazione e il luogo dove gli atti e le delibere devono essere esposti (comma 2), nonché la conservazione di esse da parte del Servizio forestale regionale (comma 4). Inoltre è prevista la possibilità che la Regola detti “forme di controllo e garanzie interne”.

DUNQUE, la Regione Veneto ha già dettato le forme specifiche di pubblicità degli elenchi dei regolieri, lasciando “spazio” a forme interne di pubblicità.

**Con riguardo al numero 4:** l'art. 14, comma 1, della legge regionale sulle Regole prevede che la Regione, i Comuni e le Comunità montane possano affidare alle Regole la realizzazione di interventi attinenti o connessi alle loro specifiche funzioni. La disposizione, mentre indica la modalità dell'attribuzione delle “risorse necessarie”, non indica né più precise modalità, né i limiti del coordinamento delle Regole con i Comuni e le Comunità montane.

DUNQUE, probabilmente occorrerà una nuova legge regionale che specifichi le modalità e i limiti di un tale coordinamento.

**Sempre con riguardo al numero 4:** l'art. 12 della legge regionale sulle Regole stabilisce che, in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento, il Presidente della Giunta regionale garantisce appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortili. Ne stabilisce la modalità (“previa diffida”) e il limite di durata (“fino a quando la Regola non sarà in grado di riprendere la gestione”).

DUNQUE, la Regione Veneto ha già dettato una sufficiente normativa in ordine alla gestione sostitutiva.

**Ancora con riguardo al numero 4:** l'art. 14, comma 2, della legge regionale sulle Regole prevede l'obbligo degli enti pubblici territoriali di coinvolgere le Regole nelle scelte urbanistiche, in quelle di sviluppo locale, in quelle di gestione forestale e ambientale e in quelle di promozione della cultura locale. Detta la modalità del preventivo parere della Regola e della necessità di una motivazione espressa, da parte degli enti pubblici territoriali, sull'acquisito parere, ma non ne detta i "limiti".

DUNQUE, la Regione ha già deliberato in modo sufficiente, non potendo che stabilire l'obbligo degli enti territoriali di coinvolgere le Regole in determinate scelte. Perciò non ritengo necessaria un'ulteriore specificazione sui "limiti" del coordinamento, che difficilmente possono essere determinati in via generale e generica.

11. Al termine del riportato distinto esame, è necessario riflettere sul significato della permanenza in vigore della lettera *a*) del comma 1 dell'art. 3, della legge 97/1994. Questa stabilisce che "le Regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane [conferendo ad esse] la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale".

Se si pone attenzione alla solenne affermazione del comma 2 dell'art. 1 della nuova legge, secondo cui "gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato", parrebbe che ci sia antinomia fra il disposto per il quale le Regioni conferiscono alle comunità titolari di proprietà collettive la personalità giuridica di diritto privato e il disposto per il quale gli enti esponenziali delle comunità titolari di proprietà collettive hanno, ex legge 168/2017, già la personalità giuridica di diritto privato. Occorre, allora, trovare un significato alla vigenza della detta lettera *a*).

A me pare che si debba riflettere sulla differente situazione di fatto in cui possono trovarsi le comunità titolari di domini collettivi. Vi possono essere comunità già costituite in enti esponenziali, così come possono esserci comunità ancora inorganizzate. Allora, l'intervento della Regione previsto dall'ancora vigente lett. *a*) della legge 97/1994 non può che concernere l'attribuzione della personalità giuridica a soggetti *non compresi* nella nuova legge, cioè a soggetti ai quali la nuova legge non ha potuto già attribuire la personalità giuridica perché non esistenti *come enti*. Cioè si deve pensare a un provvedimento (regionale) costitutivo di un soggetto esponenziale di una collettività che finora non risulti entificata.

Le leggi regionali venete, che hanno dato attuazione alla legge 97/1994, hanno previsto anche un "percorso" procedimentale al termine del quale comunità titolari di proprietà collettive che risultano ancora inorganizzate ma che intendano ricostituirsi, richiedono di essere riconosciute e di ottenere la personalità giuridica di diritto privato. Più precisamente la Regione Veneto ha dettato i vari passaggi dell'*iter* alla cui conclusione vengono entificate – a seconda delle fattispecie – tanto le comunità titolari di terre collettive, quanto le comunità titolari di terre civiche.

Ed infatti: la legge regionale n. 26/1996 sulle Regole detta, agli artt. 2 e 3, un particolare *iter* posto in essere da un "comitato promotore" (art. 3, comma 1), all'esito del quale la originaria comunità "si ricostituisce" come Regola ed ottiene dalla Regione la personalità giuridica di diritto privato (art. 2, comma 2)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La legge regionale prescrive che le Regole che intendono ricostituirsi debbano produrre, ai fini del conferimento della personalità giuridica di diritto privato, un'istanza alla quale devono essere allegati: a) il laudo o statuto della Regola; b) l'elenco dei beni agro-silvo-pastorali costituenti il patrimonio antico della Regola; c) l'elenco dei nuclei familiari proprietari dei beni agro-silvo-pastorali stabilmente stanziati sul territorio della Regola. Poste queste prescrizioni non può meravigliarci che il TAR Veneto, con sentenze del 29 gennaio 2010, rispettivamente nn. 199, 202 e 203 abbia confermato i provvedimenti regionali con cui si è negata la legittimazione attiva ai gruppi di soggetti che si erano autoqualificati comitati promotori per l'istituzione delle Regole di Gallio, di Roana e di Asiago perché non avevano dato la prova che coloro che li avevano costituiti erano discendenti degli antichi originari così come si erano

Da parte sua, l'art. 3-bis della legge regionale 31/1996 sugli usi civici prevede che il Presidente della Giunta regionale "indica le elezioni per la *costituzione* o il rinnovo dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico". Orbene, l'utilizzazione del termine "costituzione" in contrapposizione a "rinnovo" consente di ritenere che si tratti di una costituzione *ex novo* di una ASBUC che, al termine del procedimento, diverrebbe ente esponenziale di una specifica comunità frazionale. Sicché, in ultima analisi, mi pare che si possa affermare che la legge veneta n. 31 del 1994 detti un *iter* procedimentale introdotto da "comitati frazionali" (art. 4) all'esito del quale viene eletto un Comitato per l'amministrazione separata dei beni di uso civico (le c.d. ASBUC) a cui verrebbe riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico, ora di diritto privato.

In altre parole, le citate legge regionali contengono norme che regolano le modalità procedurali in forza delle quali le comunità titolari di proprietà collettive ma attualmente inorganizzate, che intendano ricostituirsi, richiedono di entificarsi ed ottenere così la personalità giuridica che sarà di diritto privato.

Orbene, se questa normazione procedimentale ancora – come è da ritenersi – spetti alle Regioni in forza della lettera *a*) del comma 1, dell'art. 3 della legge 97/1994, nel caso della Regione Veneto non occorre alcuna nuova legge<sup>12</sup>. La legge regionale 26/1996 sulle Regole appare però completa, mentre la legge regionale 31/1994 sugli usi civici non è altrettanto limpidamente formulata: sicché probabilmente sarebbe opportuna una sua più precisa redazione.

## 12. Ed allora, quale conclusione?

Fin dall'inizio ci si era chiesto se le due distinte leggi della Regione Veneto andassero unificate in una nuova legge regionale, oppure se fosse sufficiente un provvedimento con un distinto rinvio ad esse. E per rispondere ho ritenuto necessario affrontare l'esame, punto per punto, della coerenza delle due leggi venete con le disposizioni dei numeri 1-4 della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994 richiamati dal comma 7 dell'art. 3 della legge n. 168 del 2017. E in modo esplicito ho espresso, punto per punto, il mio parere a cui qui rinvio.

Ma, forse, ci si potrebbe chiedere se sia opportuna una riformulazione normativa delle due fattispecie (usi civici; Regole) in un **unico nuovo contenitore legislativo** della Regione: si tratterebbe di una sorta di *Testo Unico delle leggi regionali venete sui domini collettivi* in cui verrebbero ripetute le "vecchie" disposizioni delle due leggi con le precisazioni e le modeste integrazioni occorrenti per renderle più coerenti con le disposizioni della legge 97/1994 richiamate dalla nuova legge nazionale 168/2017.

---

autocertificati nell'impossibilità, a seguito della distruzione degli archivi comunali e parrocchiali da incursioni belliche della prima guerra mondiale, di darne la prova con originali documenti. In argomento v. A. GERMANO', *Sulla denegata ricostituzione della Regola di Asiago*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, II, p. 337.

Vorrei aggiungere che, in difetto di archivi comunali e parrocchiali distrutti dalla prima guerra mondiale, potrebbero servire a collegare i nomi degli attuali abitanti dell'area in cui insisterebbero i pretesi beni collettivi, i nomi di coloro che hanno partecipato all'approvazione di antichi atti interessanti la comunità e che ivi sono debitamente riportati anche con l'indicazione del luogo di provenienza. Invece, non tutti questi antichi atti contengono l'elenco dei beni del patrimonio antico, perché in essi di solito è indicato il terreno di cui si stava discutendo. L'elenco dei beni è, invece, riportato nel laudo, la cui produzione è necessaria. Inoltre, il Comitato promotore della ricostituenda Regola dovrebbe dimostrare che i terreni che rivendica in proprietà collettiva "chiusa" e che risultano imputate al Comune come terre civiche "aperte", erano della Regola e ciò prima che il decreto vicereale napoleonico n. 225 del 25 novembre 1806 le avesse sottratte alle collettività proprietarie per attribuirle, quanto all'*amministrazione*, ai comuni o, meglio, con termine francese, *alle Comuni*. In argomento v. A. GERMANO', *Sui beni promiscui della Valvisdende in Comelico* (prima parte), in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 221 ss.; (seconda parte) in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, pp. 108-134.

<sup>12</sup> Le Regioni che non vi abbiano ancora provveduto, dovrebbero provvedervi, senza però che per tale intervento legislativo vi sia il capestro dei dodici mesi dall'entrata in vigore della legge 168/2017.

Se si facesse così, nella presa d'atto che i punti 1-4 della lettera *b*) del comma 1, dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994 risultano sostanzialmente già rispettati dalle due distinte leggi regionali sugli usi civici (la legge regionale 31/1994) e sulle Regole (la legge regionale 26/1996), la Regione Veneto non avrà il limite temporale dei 12 mesi dall'entrata in vigore della legge n 168 del 2017, ovverosia il limite del 12 dicembre 2018.