



Roma 13 novembre 2019

Relazione del Presidente di Aprodud prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli sul Corso formativo 2019 organizzato da APRODUC per gli amministratori di enti di gestione dei patrimoni delle comunità originarie titolari dei diritti di uso civico e delle proprietà collettive ex legge 20 novembre 2017 n. 168 sui Domini Collettivi

Molteplici sono state le novità introdotte con la legge 20.11.2017 n. 168 sui Domini Collettivi ma altrettante problematiche si sono poste nella fase di applicazione della legge.

La materia degli usi civici è stata, come noto, interessata recentemente da un importante intervento legislativo l. 20.11.2017 n. 168 sui Domini Collettivi, che però dopo poco più di un anno non ha ancora trovato un'adeguata attuazione. È evidente oggi più che mai che è necessario un nuovo intervento del legislatore in materia che attraverso un regolamento di attuazione, detti le regole per applicare la legge, senza la quale la l. 168/2017 sui Domini Collettivi non risulta essere effettivamente utile alle collettività.

In questi ultimi anni sono state introdotte due grandi novità in materia di gestione e valorizzazione dei beni di uso civico, la prima novità, come già osservato, è stata l'adozione della l. 168/2017 sui Domini Collettivi mentre la seconda novità è stata determinata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La l. 168/2017 è una legge di principi e ha valore costituzionale. È una legge di sistema, la quale riconosce i Domini Collettivi, comunque denominati come "*ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*". Le comunità originarie sono quindi riconosciute e poste allo stesso livello dello Stato, e sono riconosciute come ordinamento giuridico anteriore allo Stato. La definizione dell'art. 1 l. 168 l. 168/2017 supera, infine, la netta ed inappagante alternativa ricostruttiva tra pubblico e privato della proprietà collettiva,



laddove di essa si afferma unitamente alla natura essenzialmente domenicale del diritto in capo alla collettività, una connotazione pubblicistica del regime che prescinde dall'appartenenza¹.

La prima grande novità che è stata introdotta nell'ordinamento con la legge sui Domini Collettivi, anche sulla base di importanti interventi di APRODUC, è stato quindi il riconoscimento che le terre collettive appartengono alle comunità, come proprietà collettive della comunità stessa le quali si identificano negli enti.

Gli enti esponenziali delle comunità collettive hanno inoltre riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato con autonomia statutaria.

La legge 168/2017 ha infatti denominato gli enti collettivi "Domini Collettivi", riconducendo al Dominio Collettivo non solo l'ente esponenziale della collettività a cui è riconosciuta "*personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria*", ma anche i beni appartenenti alla comunità, ovvero l'oggetto della proprietà collettiva stessa.

La legge denomina Domini Collettivi gli enti esponenziali delle comunità titolari dei beni civici compiendo un enorme passo in avanti nel nostro ordinamento. Ed infatti, con la legge 168/2017 la titolarità dei beni non è riconosciuta più in capo ai Comuni, i beni appartengono alle comunità e le comunità sono rappresentate dal loro ente esponenziale. Solo nel caso in cui l'ente non si sia costituito, è riconosciuta la possibilità al Comune, ma sempre nelle more della costituzione dell'ente, di subentrare nella gestione dei beni della comunità².

Gli enti esponenziali delle comunità collettive hanno però una diversa natura in base alle Regioni, e risentono delle differenze e peculiari origini storiche.

Nel Centro Italia, ad esempio nel Lazio, ci sono le Università Agrarie le quali sin dalla legge 4.8.1894 n. 397 "*Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio*"

¹ W. Giulietti, "*Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*", in *Diritto dell'economia*, anno 64, n. 97 (3/2018).

² Legge 20.11.2017 n. 168 *Norme in materia di Domini Collettivi* laddove all'art. 2, 4°co., dispone che "*i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari*" specificando che "*in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957 n. 278*".



sono enti esponenziali delle comunità collettive, ed erano riconosciuti come enti aventi natura pubblica. Le Università Agrarie del Lazio a seguito della l. 168/2017 si sono trasformate in Domini Collettivi e assumere così natura privata.

Diversa è la situazione nelle altre regioni dell'Italia, quali l'Abruzzo, dove le Università Agrarie non esistono, ma esistono invece le Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico (cd. A.S.B.U.C.). Le ASBUC sono in qualche modo l'ente esponenziale della comunità, anche se sono strutturate come una forma di comune.

Ed infatti, le ASBUC fanno parte del diritto comunale, hanno natura pubblica, ed sono assoggettate a tutte le prescrizioni di diritto pubblico. A seguito della l. 168/2017 anche le ASBUC devono essere trasformate in Domini Collettivi, con natura giuridica privata.

La trasformazione delle ASBUC in Domini Collettivi risulta essere particolarmente complessa, perché l'ASBUC ha una disciplina che risale alla l. 17.4.1957 n. 278³, la quale riguarda la convocazione dei comizi da parte dei prefetti per la nomina dei consiglieri comunali per i piccoli comuni, ma in questo caso invece si tratta di nominare organi di un'associazione giuridica di diritto privato.

Pertanto il richiamo della legge sui Domini Collettivi alla precedente legge 278/1957 sembra essere inconferente, ciò che rende ancor più evidente che la trasformazione delle ASBUC in Domini Collettivi necessita assolutamente di un intervento attuativo della l. 168/2017.

In altre regioni italiane, dove non esiste ancora alcuna amministrazione separata di gestione dei beni della comunità, secondo la legge 168/2017 sono gli stessi comuni che devono gestire le proprietà collettive.

La legge 168/2017 non prevedendo in modo specifico le modalità di costituzione di nuovi enti di gestione, mantiene l'affidamento della gestione dei beni ai comuni con bilanci separati e questo determina una continua conflittualità tra comune e comunità originaria degli utenti, conflittualità che per essere superata necessita di un intervento attuativo della legge 168/2017.

³ Legge 17.4.1957 n. 278 sulla "costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali".



In altri termini, la legge prevede che si deve scorporare dal patrimonio comunale la parte di competenza collettiva che deve gestire con bilancio separato. La comunità ha però riconosciuto la facoltà di costituire in ogni momento il Dominio Collettivo.

Il problema che si pone è di carattere procedurale, ovvero come si fa a costituire il Dominio Collettivo?

Anche in questo caso è evidente la necessità di una normativa di attuazione della legge 168/2017, in quanto risulta difficile dare una risposta certa al quesito. Sul punto, alcune soluzioni possibili sono individuabili nel potere del Sindaco ovvero del Prefetto di convocare l'assemblea dei cittadini, è evidente che la convocazione dell'assemblea dei cittadini da parte del Prefetto potrebbe essere la soluzione migliore.

È necessario sottolineare che il discorso è diverso dove ci sono gli enti specifici di gestione ad esempio nella realtà delle Università Agrarie della regione Lazio, dove non c'è bisogno dell'intervento esterno (del sindaco o del prefetto), poiché nelle Università Agrarie è sufficiente che l'assemblea deliberi la trasformazione della stessa in Dominio Collettivo.

Il problema della trasformazione in Domini Collettivi per le U.A. del Lazio è un problema che si pone in termini semplici, mentre per le realtà che non hanno una UA la base normativa è fondamentale, ed il problema riguarda principalmente le regioni meridionali dove storicamente non si sono mai formati enti specifici di gestione con propri organi, statuti e regolamenti d'uso e la comunità è detta "aperta" in quanto i diritti civici sono stati esercitati da tutti gli abitanti della zona che costituiscono l'*universitas civium*, da cui l'espressione tipica demanio civium o di diritto civico (*demanium civium*).

In queste aree, dove le comunità degli utenti sono molto numerose e molto ampie, è necessaria una normativa di attuazione che indichi il procedimento per la convocazione degli utenti per la costituzione degli organi di gestione.

In altre regioni italiane, in specie nelle aree montane del Nord, la situazione è completamente diversa poiché vi sono le comunità cd. "chiuse", come le Regole di Cortina d'Ampezzo, dove vi sono i *regolieri*: in queste non si pone il problema di individuare tutti i



residenti, poiché sono riconosciuti quali membri della comunità che hanno il diritto di gestione del bene solo coloro che sono membri originari.

La legge n. 168/2017 prevede e tutela entrambe le modalità di gestione.

Un altro punto critico della legge sui Domini Collettivi è relativo ai criteri da rispettare nella redazione dell'elenco degli utenti che possono gestire l'uso e quindi gestire la cosa comune. Sul punto, si deve osservare che deve essere stilato l'elenco degli utenti, al fine di superare l'antica impostazione della legge 1766/1927, secondo la quale tutti i cittadini residenti hanno titolo alla gestione dei beni della comunità. L'elenco degli utenti residenti è funzionale per identificare i cittadini residenti che in concreto possono gestire l'uso e quindi gestire la cosa comune, in quanto effettivamente interessati ad esercitare la gestione della cosa comune, essendo un membro attivo della comunità. Da notare che in realtà tutti i cittadini residenti hanno in astratto il titolo di godimento e di gestione dei beni.

Tale elenco è sempre mutabile, in quanto è modificabile sulla base delle domande che pervengono dai cittadini.

Con riferimento al regime dei beni, la legge 168/2017 sui Domini Collettivi conferma l'antico regime di demanio civico ovvero quello di inalienabilità, inusucapibilità ed imprescrittibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, punto 3 l. 168/2017 cit.). Il bene è quindi regolato da un sistema pubblicistico e non privatistico. Con la legge 168/2017 si ha la nascita di un soggetto particolare ovvero di un soggetto privato che ha la proprietà e la gestione di beni oggetto di disciplina pubblicistica, e quindi di beni che sono vincolati nella destinazione.

Ora questo punto, il quale è un punto fondamentale della nostra tradizione, è stato confermato dalla nuova legge ed è stato altresì avvalorato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Ed infatti, con la sentenza Corte cost. 113/2018 è stata annullata la legge della Regione Lazio (l.r. 1/1986) che consentiva le alienazioni a prezzi stracciati dei beni usati per le edificazioni e che quindi avevano perso la loro originaria destinazione. La sentenza della Corte Cost. 113/2018 ha altresì stabilito dei principi generali applicabili a tutti i beni civici.



A seguito della sentenza della Corte Costituzionale si è posto un problema determinato dal fatto che sembrerebbe essersi creata una situazione nella quale non è più possibile prevedere la sclassificazione del bene di uso civico, avendo la sentenza dichiarato perpetua la destinazione agro-silvo-pastorale.

Si deve evidenziare che nel tempo molte delle terre civiche sono state oggetto di profondi mutamenti che non ne permettono più l'uso originario, e quindi in questi casi la sclassificazione si rende necessaria.

Sul punto, sarebbe quindi utile per risolvere questo problema la nazionalizzazione della legge abruzzese 3 marzo 1988 n. 25 la quale, passata indenne per il giudizio di costituzionalità, prevede che si possono avere delle sclassificazioni dei beni civici in caso di modificazione irreversibile dello stesso.

La legge regionale trae origine dal fatto che molti comuni, dopo la seconda guerra mondiale, hanno incentivato l'edificazione, e quindi si sono formati paesi, cittadine, quartieri costruiti direttamente sui beni di natura civica. In realtà l'idea della distinzione nell'ambito del patrimonio comunale di beni civici e di beni che non lo sono, è sempre stata molto sottile, ma solo adesso ne abbiamo piena cognizione.

Vi sono casi in cui i Comuni vendendo i lotti dei terreni hanno imposto l'edificazione, e ciò per dare lavoro e creare sviluppo, ed è questo che è accaduto, ad esempio a Civitavecchia così come in Abruzzo.

Stando però alla giurisprudenza della Corte Costituzionale questa procedura non sembrerebbe più possibile, ma in questi casi in cui il contesto è mutato in modo irreversibile è necessaria la sclassificazione. La legge abruzzese sarebbe la soluzione ai problemi odierni. Ma per questo c'è bisogno di una volontà politica.

Bisogna evidenziare inoltre che è necessario un intervento del legislatore che si renda conto del mutamento della realtà ovvero si renda conto del fatto che nella realtà urbanizzate l'uso delle terre è cambiato in modo irreversibile.



Nel Lazio la situazione è diventata drammatica, a Riano ad esempio c'è una collina di sicura natura civica, che negli anni passati è stata lottizzata e sulla quale i cittadini hanno realizzato gli orti o hanno edificato. Quindi prima della sentenza della Corte costituzionale si era giunti ad un accordo tra tutti i cittadini al fine di pagare una somma che consentiva la sclassificazione del bene e risolveva il problema. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale nessun notaio o segretario comunale non ha più inteso stipulare alcun accordo. Tali accordi sulla base dei principi espressi dalla Corte stessa sarebbero nulli.

Il legislatore deve quindi rendersi conto di questo problema e deve trovare una soluzione alla questione delle sanatorie edilizie.

Altra questione valorizzata dalla Corte Costituzionale è stato il vincolo paesaggistico ed ambientale, che è stato introdotto dalla legge Galasso (l. 8 agosto 1985, n. 431) ed è stato recepito dal Codice dei beni culturali e paesaggistico (d.lvo. 42/2004).

In questa nuova ottica il bene di uso civico non è più quello originario come patrimonio della comunità su cui la comunità esercita usi di carattere economico, originariamente necessari per la vita di tutti i giorni quali quelli del pascolo, usi agricoli *etc.*, usi che ad oggi sono divenuti secondari anche a seguito dell'industrializzazione.

I beni di uso civico divengono secondo la legge Galasso beni di per sé a carattere paesaggistico e ambientale, ovvero l'uso collettivo diviene una caratteristica socio-culturale, ed è proprio in ciò che si è avuto il rafforzamento della materia, in quanto è caduta l'impostazione di chi svaloriava l'uso di tali beni sostenendo l'inutilità degli stessi.

La Corte Costituzionale ha fatto cadere questo argomento, perché il problema non è più in ordine all'uso o meno del bene, ma è legato alla destinazione originaria dei beni civici che diviene un fattore di salvaguardia paesaggistico-ambientale. Quindi tutti i beni non solo sono vincolati all'uso civico e quindi alla destinazione agro-silvo-pastorale con destinazione connessa all'esercizio dell'uso civico, ma è anche vincolato alla caratteristica paesaggistica culturale.

Tale vincolo paesaggistico culturale rende ancor più difficile il sistema delle sanatorie delle terre occupate per fini edilizi, perché queste sono state disposte non solo in violazione della nuova



disciplina che tutela i valori paesaggistici ed ambientali, ma anche della vecchia legge sugli usi civici.

Tale discorso ha identico valore anche per i beni privati soggetti agli usi civici, laddove ancora oggi esistono, in quanto secondo la legge 1927 l'uso civico sui terreni privati dovrebbe essere stato liquidato.

Tanto che la legge n. 168/2017 nel prevedere questi terreni, prevede che nelle more della liquidazione degli usi civici sui beni privati, tali beni sono ugualmente soggetti alla disciplina disposta dalla citata normativa e assoggettati al vincolo paesaggistico-ambientale.

Per quanto riguarda invece il regime dei beni non c'è molto di nuovo, c'è solo una "*stretta dei freni*" proprio in virtù della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Un altro aspetto importante in materia di proprietà collettiva è che le Regioni non hanno poteri di regolamentazione, ma se tale questione non viene gestita politicamente, essa non potrà mai aver attuazione. La Corte Costituzionale ha affermato il principio in modo chiaro, ma è evidente che finora le regioni non lo hanno recepito.

Le regioni non hanno competenza in materia di titolarità delle terre civiche in quanto si tratta di una materia relativa ai diritti soggetta quindi al codice civile e non più alla legge regionale, salvo alcune regioni speciali come il Trentino Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia, per le quali la legge costituzionale ha riconosciuto una competenza in materia di diritti.

Le regioni ordinarie non hanno mai competenza in materia di diritti, mentre la competenza regionale resta per quanto riguarda la gestione dell'agricoltura e delle foreste, però queste sono limitate a determinate politiche, come la lotta ambientale, l'inquinamento, la gestione dei fondi, la gestione delle politiche europee, ma non si tratta dei diritti di proprietà che hanno per oggetto le terre o le case coloniche o l'allevamento, perché questi sono temi regolati dal codice civile, trattandosi di diritti domenicali ascritti alla proprietà.

Tutti i poteri amministrativi che esercitavano i commissari degli usi civici che sono poi passati alle regioni, quali quelli relativi alla tutela dei beni, l'esercizio delle azioni innanzi ai



giudici, tutto questo è di competenza della comunità, ma a livello alto non è più di competenza delle regioni.

Ad oggi a chi spetta?

La risposta non è possibile fintanto che non vi è un intervento attuativo della legge sui Domini Collettivi da parte del legislatore, una soluzione sarebbe quella di affidare la competenza in materia di diritti ai Prefetti - a cui spettava prima della legge del 1927 - ma questo non è ancora avvenuto e quindi le regioni continuano ad operare.

Non ci si rende conto che basta una sola persona che prenda l'iniziativa, qui si pone anche il problema politico perché il precedente governo leghista non avrebbe accettato una legge che avesse limitato le competenze delle regioni, con il nuovo governo si potrebbe fare ma occorre prendere l'iniziativa.

Cosa comporta per gli enti di gestione dei patrimoni delle collettività titolari dei diritti di uso civico e delle proprietà collettive essere di natura privata?

Perché la natura privata del soggetto, ovvero dell'ente, si scontra con la presenza di sicuri elementi pubblicistici, da una parte la comunità, l'ente rappresenta una comunità, e non persone private, una comunità che è a sua volta una comunità politica e cioè la comunità dei residenti o degli antichi originari che ha appreso i beni in virtù di una apprensione originaria, e non per un acquisto: quindi la fonte è pubblicistica e non privatistica l'apprensione non deriva, infatti da un contratto.

L'ente ha infatti caratteri pubblicistici, e i beni non sono beni privati ma pubblici in quanto soggetti a regime demaniale.

Da ciò derivano alcune conseguenze, ad esempio agli enti domini collettivi non si applica la disciplina privatistica pura e semplice ma anche quella pubblicistica, il problema è delimitare quali istituti pubblicistici e privatistici devono essere applicati.

1. Il personale è di diritto privato, e non il personale privatizzato degli enti pubblici, ma proprio quello di diritto privato con il diritto del lavoro e competenza del giudice del lavoro con applicazione della Contrattazione dei lavoratori dell'agricoltura.



Con riferimento alle assunzioni del personale si pongono dei problemi, perché avendo l'ente sostanza pubblicistica, non si può sostenere la libertà delle assunzioni, ma vi è la necessità di adottare dei procedimenti selettivi, secondo quanto previsto dal d.lvo. 175/2016 cd. Testo unico sulle società pubbliche, in quanto come le società pubblicistiche vi è un soggetto privato ma con un cuore pubblicistico e quindi risulta applicabile l'art. 19 del d.lgs. 175/2016.

2. Per quanto riguarda la contabilità, è quella sociale e quindi bisogna fare un bilancio a consuntivo senza quello preventivo, seguendo quindi i principi della contabilità, ma senza dover rispettare le regole della contabilità provinciale e comunale come invece è previsto per le ASBUC.

3. I controlli della Corte dei conti possono essere effettuati, perché sono in *primis* controlli a campione e di gestione e poi perché si tratta di beni pubblici e quindi di denaro pubblico. Sul punto, si osserva che il controllo della Corte dei conti deriva dal fatto che i beni sono soggetti ad un regime pubblicistico, controlli che però sono sempre a carattere gestionale.

4. Più delicata è la materia dei contratti, laddove si pone il problema se si debba o meno seguire la procedura di evidenza pubblica dettata ad oggi nel d.lgs. 50/2016. La procedura ad evidenza pubblica è una procedura amministrativa che all'art. 3 d.lgs. 50/2016 si applica anche agli organismi di diritto pubblico, che possono anche essere soggetti privati nei quali vi è una presenza dominante di diritto pubblico, ovvero quando l'ente è *"istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica; la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico"*.

La questione è quindi se si rientra nella categoria di organismi pubblici.

La risposta è negativa in quanto il capitale non appartiene ad enti pubblici, è invece autonomo formato dai beni della comunità, e poiché le nomine avvengono per decisione della stessa comunità e assemblea e non quindi da parte degli enti pubblici, ed è vero che i domini collettivi



svolgono attività di interesse generale ma sono o almeno dovrebbero essere principalmente enti economici, che dovrebbero svolgere attività prevalentemente di carattere economico agricolo, idrico, turistico, legnatico, vino, olio, prodotti tipici del bosco *etc.* non si può dire che non sono enti economici e quindi dovrebbero produrre un reddito.

Non sono enti di carattere pubblico, in un recente parere l'ANAC non ha preso una posizione decisa sulla natura di questi enti.

Inoltre tali enti non rientrano nella categoria delle imprese pubbliche, anche se è vero che hanno una caratteristica economica, nascono con altri fini.

Quindi si può ritenere che siamo fuori dal codice dei contratti pubblici, ma a seguito di una giurisprudenza diversa ed una distinta posizione assunta dall'ANAC, è consigliabile avviare sempre una serie di procedure ad evidenza pubblica anche se non si opera nel diritto amministrativo.

Per i contenziosi la questione è più semplice poiché la competenza è del giudice ordinario e non del giudice amministrativo.

Presidente *Aproduc*

Vincenzo Cerulli Irelli