

Vincenzo Cerulli Irelli

Forme organizzative e forme di gestione autonoma dei beni collettivi. Il caso della Magnifica Comunità di Fiemme*.

*Il presente scritto presentato al Convegno della Magnifica Comunità di Fiemme in data 5.7.2024 si collega ai miei precedenti *diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Torino 2022 (ivi, usi civici e proprietà collettiva, IV saggio) e alla nota in Giur. cost. 2021 alla sentenza Corte cost. n. 228/2021, che si intendono interamente richiamati. Qui si dà conto delle problematiche successivamente emerse nella materia oltre che della particolare posizione della Comunità di Fiemme.

1. La nozione di “beni collettivi”, derivante da antica elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, anche sulla base della storica legislazione 1924-1928 (r.d.l. n. 751/1924; legge n. 1176/1927; reg. appr. r.d. 332/1928), ma soprattutto opera dell’elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte di cassazione (con il supporto della dottrina), ha trovato recentemente un’individuazione legislativa con la legge sui domini collettivi del 20 novembre 2017 n. 168. Contestualmente la stessa legge ha individuato, in maniera del tutto innovativa, l’assetto delle forme organizzative delle comunità titolari ed utenti dei beni collettivi, secondo modelli differenziati, dotate di spiccata autonomia organizzativa e gestionale, accomunate dalla titolarità di diritti collettivi (spettanti ai singoli in quanto membri della Comunità).

Con l’entrata in vigore di questa legge credo si possa affermare che la materia degli usi civici e delle proprietà collettive ha trovato allo stesso tempo una sua unificazione e una chiara distinzione tra le due nozioni tradizionali: usi civici e proprietà collettive, appunto. La distinzione tradizionale è ribadita a chiare lettere dalla giurisprudenza costituzionale (da ult. Corte cost. n.119/2023).

Le due nozioni sono accomunate dalla natura dei diritti che esse nascondono. Si tratta di diritti collettivi, cioè appartenenti ad una comunità di abitanti, come insieme di persone legate da vincolo di incolato o da altri vincoli associativi (come l’esercizio continuato nel tempo e trasmesso nel succedersi nelle generazioni, di determinate arti o mestieri). La comunità non si identifica in alcuna forma associativa prevista dal codice e dalle leggi civili, né con la comunione. I membri della stessa lo sono, non per propria autonoma scelta individuale, ma per il fatto – si direbbe “politico” – che della comunità fanno parte per essere residenti nel luogo, per essere discendenti dei precedenti membri della comunità o per altri fattori stabiliti da leggi antiche, statuti e consuetudini che la legge dello Stato conosce e fa proprie (v. sul punto, già le leggi “sulla montagna”, a partire dal 1952; art. 34, l. n. 991/1952; art. 10, l. 1102/1971; art. 3, co. 1 lett. d), l. n. 97/1994 e da ultimo, la citata legge n. 168/2017).

La dizione “usi civici” designa questi diritti come diritti d’uso (il cui contenuto si diversifica a seconda degli statuti e delle consuetudini in vigore nelle diverse comunità) di beni immobili (prevalentemente terre agricole, nonché boschive e pascolive) appartenenti a soggetti esterni alla comunità (privati o pubblici) nonché su beni appartenenti alla comunità stessa attraverso il suo ente esponenziale, precedentemente soprattutto il Comune o l’Amministrazione separata frazionale (ASUC) o l’Associazione agraria, ma adesso, pur nella diversità dei modelli, individuato nel Dominio collettivo. In questo secondo caso, sulla base della giurisprudenza ormai consolidata delle Corti, nonché sulla base di tenore indiscutibile dell’ultima legge appena citata, i diritti della comunità si indentificano come diritti dominicali (*in re propria*); dato questo del tutto incerto sulla base della citata legge del 1927 ma chiarito ormai da decenni dalla consolidata giurisprudenza della Cassazione. Da ciò, “proprietà collettiva”. Sembra corretta una delimitazione della nozione di “usi civici” (che pur conserva un significato euristico e tradizionale a comprendere l’intera materia) ai diritti d’uso esercitati su beni altrui (*iura in re aliena*) rispetto alla nozione di “proprietà collettiva” che designa i

diritti esercitati su beni propri (cioè della comunità di appartenenza) e allo stesso tempo il titolo dominicale comunitario.

I beni oggetto di “usi civici” o di “proprietà collettiva” (*beni collettivi*, accomunati dall’art. 3, l. cit. 168/2017) derivano da un’apprensione originaria (secondo la dizione in uso) da parte della comunità come tale (non identificata nelle persone fisiche dei suoi membri), da intendere come *fatto* (la comunità si appropria dei beni per il lavoro) ovvero attraverso un *atto* (spesso è il fatto che viene riconosciuto e formalizzato attraverso un atto) di Autorità sovrane o di Signori feudali che alla comunità stessa destinano beni o territori di propria pertinenza (nel senso di signoria sovrana o feudale). Ma tali atti possono mancare: è sempre il fatto dell’uso protratto nel tempo che produce il diritto in capo alla comunità. In principio, è escluso che fonte del diritto collettivo possa essere un acquisto in forma privatistica (da parte dei comunisti “*con loro proprio denaro*”, secondo il noto decreto italico del 25 novembre 1806), ciò che farebbe ascrivere il bene all’ambito privatistico.

2. I diritti collettivi ascritti alle due categorie sono stati riconosciuti dal legislatore nazionale dopo alterne vicende, tra indirizzi di soppressione e indirizzi di valorizzazione, come diritti formati anteriormente alla nascita dello Stato nazionale, prima attraverso le leggi relative a determinati territori (come le provincie dell’ex Stato pontificio: l. n.5489/1888; r.d. n. 510/1891; l.n. 397/1894) poi con provvedimenti legislativi a carattere generale (legge del 1927) estesi a tutto il territorio nazionale, che hanno introdotto una complessa disciplina (successivamente modificata in più parti) e consolidata, come si accennava, dalla giurisprudenza della Cassazione e più di recente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, oggetto di numerose e autorevoli trattazioni di dottrina (v. per tutti F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm. Cicu- Messineo*, Milano 2022).

I diritti collettivi sono imputati alla comunità (nei suoi singoli membri, *uti singuli et uti cives*) e non al comune o ad altro ente cui i beni siano formalmente intestati, che della comunità stessa si configura come il mero rappresentante, e dei beni il gestore. La natura dei diritti, come si accennava, è ritenuta di carattere dominicale, e perciò i diritti non si prescrivono per non uso, restando confinato ai soli usi *in re aliena* l’obbligo di denuncia a pena di decadenza stabilito dall’art. 3 della legge del 1927. Questo punto, chiarito in giurisprudenza, poco dopo l’entrata in vigore della stessa legge (il cui art. 3 poteva dare luogo a dubbi interpretativi) è di recente ribadito da Cass. S.U. n. 12570/2023, sez. II, ord. n. 5989/2024. Si configura la pertinenza, in capo ai singoli membri della comunità, di una posizione soggettiva protetta nell’interesse proprio, tutelabile in sede giurisdizionale, con oggetto non solo l’identità degli usi ma il bene stesso nella sua totalità a fronte di usurpazioni e abusi.

Il regime di tutela dei beni viene configurato in termini rigidamente “demaniali”, con la conseguente sanzione della nullità degli atti posti in essere in violazione dei divieti di legge, nonché la sottrazione dei beni alla responsabilità patrimoniale del comune o di altro ente (cui i beni per definizione non appartengono) verso i creditori. I beni sono tutelati, secondo la più recente giurisprudenza, anche a fronte del potere statale di espropriazione per pubblica utilità, che non può legittimamente esercitarsi se non previa sclassificazione nelle forme di legge delle porzioni immobiliari da espropriare (v. da ultimo, le importanti sentenze di Cassazione appena citate). Giurisprudenza, questa, che rafforza, al di là di quanto poteva precedentemente ritenersi, il regime “demaniale” dei beni collettivi, circa i quali nessuna limitazione del godimento dei diritti e nessuna alienazione trasferimento di porzioni immobiliari può avvenire se non nelle forme prescritte specificamente nella materia in oggetto. Sul punto, di particolare importanza e di notevole incidenza sul regime dei beni, sono le ultime sentenze di Cassazione che hanno affermato che i beni collettivi non possono essere oggetto di espropriazione per pubblica utilità, se non previa sclassificazione nelle forme di legge. Il principio di diritto fissato dalla Corte è assai incisivo laddove si afferma che “i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla, ovvero considerati

implicitamente estinti, per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità poiché la loro natura giuridica, assimilabile a quella demaniale, lo impedisce, essendo perciò necessario ... un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo”. Nella specie si trattava di una espropriazione per la realizzazione di un impianto idroelettrico, quindi il principio viene ad incidere anche sul regime dei beni collettivi idrici (subito *infra*). Le “terre e le acque appartenenti al demanio universale, comunale o statale, gravato da uso civico, appartengono già di per sé alla comunità degli utenti” perciò, come si è detto, non occorre la dichiarazione prevista dall’art. 3 legge n. 1927 e godono del “peculiare statuto della proprietà pubblica, differenziato da quello della proprietà privata”, che implica la inusucapibilità e l’inalienabilità dei beni che ne fanno parte, nonché l’impossibilità di destinarli a finalità diverse da quelle di interesse pubblico generale. La cessazione di tale natura (sostanzialmente demaniale) e la destinazione a diverse finalità (“quali quelle dipendenti o connesse alla realizzazione di un’opera pubblica”) può derivare esclusivamente dai procedimenti previsti dalla legislazione vigente in materia, che consentono detto risultato esclusivamente sulla base della valutazione degli interessi della popolazione utente.

Il regime pubblicistico dei beni ha acquistato sia maggiore consistenza sia un diverso assetto disciplinare, per effetto dell’assoggettamento di tutti i beni ascrivibili alla categoria al vincolo paesaggistico (artt. 131 ss., 142, 146 ss., Cod. ben. cul., ma già art. 1, d.l. n. 312/1985, conv. l. n. 431/1985). La dizione usata da questa normativa come oggetto del vincolo (“*aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici*”), indubbiamente imprecisa, è pacificamente intesa come quella che comprende tutti i beni collettivi di cui all’art. 3 della citata legge n. 168/2017, come per altro la stessa norma ult. cit. espressamente conferma (v. art. 3 cit., co. 6). E’ da notare, come rilevato in dottrina che tra le tante categorie di beni elencate dalla citata norma del codice come assoggettate *ex lege* al vincolo, solo questa è identificata non per caratteristiche naturali e strutturali (come cose) ma per il fatto di essere oggetto di particolari diritti, ciò che pone, come noto, spesso rilevanti problemi di identificazione, essendo incerta e spesso problematica la identificazione in concreto dei diritti di uso civico su determinati beni, ove non definitivamente accertati con sentenza passata in giudicato.

Si riscontra, invero, un cambiamento di prospettiva nel regime dei beni collettivi sulla base di questa legislazione più recente, nonché della giurisprudenza della Corte costituzionale, rispetto al precedente assetto economico sociale (prevalentemente e agrario) inteso a proteggere utilizzazioni produttive necessarie al sostentamento degli utenti. Nella nuova prospettiva il regime dei beni collettivi appare principalmente finalizzato alla conservazione di beni che (a prescindere dalle utilizzazioni produttive, comunque non trascurabili) presentano un rilevante valore ambientale e paesaggistico, preservato nel corso del tempo proprio in virtù dell’esercizio degli usi civici e del relativo regime di tutela. Sul punto, è ben nota l’affermazione della Corte, sempre ripetuta (v. da ult. n. 236/2022), che coniuga, in felice sintesi, la protezione del paesaggio e dell’ambiente (da cui il vincolo) e la fruizione collettiva dei beni; il regime di tutela inteso alla “conservazione degli usi civici in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e naturale” (v. già Corte cost. n. 46/1995).

3. L’art. 3 elenca diverse categorie di beni collettivi, tuttavia accomunate dal predetto regime di tutela.

Alcune di esse derivano dall’assetto della materia quale definito dalla legislazione n. 1924/1928, le terre di originaria appartenenza della generalità degli abitanti facenti capo ad un comune o una frazione di comune (la comunità di abitanti) o ad associazione agraria (con implicito richiamo alla legislazione 1888-1894 sulle provincie ex pontificie); le terre derivanti dalla

liquidazione di usi civici e altre operazioni di scioglimento previste dalle predette leggi 1924-1928; le terre collettive imputate agli antichi originari del luogo (le Comunità di cui alle legge sulla montagna) ad esse aggiungendo, le terre pubbliche o private sulle quali si esercitano (viene riconosciuta la sussistenza di) usi civici non ancora liquidati (lett d)) nonché i corpi idrici sui quali si esercitano (viene riconosciuta la sussistenza di) lett. f).

Su queste due categorie di beni, accomunate alle altre come beni collettivi, si sono posti e si pongono problemi applicativi sui quali si è formata e si sta formando una elaborazione giurisprudenziale, ancora assai problematica sulla seconda categoria di beni.

Quanto alla lett. d) il problema che si è posto è dato dalla formulazione dell'art. 3, 3° co., che assoggetta tutte le categorie di beni di cui al 1° co, quindi anche quella di cui alla lett. d), al regime c.d. demaniale, della indivisibilità, inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, senza distinguere le une dalle altre. Mentre è evidente che gli usi civici in re aliena sono tutelati come tali, ma il regime dominicale delle terre resta quello di esse proprio, quindi come tale non soggetto a quei vincoli. La terra è liberamente commerciabile ma resta comunque vincolata all'uso civico. Tuttavia, la norma, nella sua interpretazione letterale (nonostante l'uso del verbo "resta") considerato dalla Corte come richiamo al diritto preesistente che indubbiamente non assoggettava le terre private gravate da usi civici al cd. regime demaniale) può essere intesa come quella che assoggetta anche questi beni nel loro aspetto dominicale al cd. regime demaniale. Da qui il problema (segnatamente verificatosi nell'ambito di procedimenti di esecuzione immobiliare su detti beni) che ha condotto il Tribunale di Viterbo (ord. n. 114, 127 del 2022) a sollevare la questione di legittimità costituzionale del 3° comma dell'art. 3 nella parte in cui dispone questa equiparazione. Ma la Corte, con la sentenza sopra citata, significativa anche laddove, come si accennava chiarisce, si direbbe in via definitiva, la distinzione tra usi civici (*in re aliena*) e proprietà collettiva ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta norma nella parte in cui non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati sulle quali si esercitano usi civici; "nella fattispecie degli usi civici *in re aliena*, il medesimo bene è oggetto sia del diritto di proprietà che non è collettiva, bensì pubblica o privata, sia del diritto collettivo del diritto di uso civico". In ordine al diritto di proprietà la Corte conferma l'interpretazione tradizionale circa il regime della proprietà privata gravata da usi civici, come quella che non sopporta "limiti alla circolazione *inter vivos e mortis causa*" e che "si trasmette con l'uso civico inerente al fondo". Mentre, resta confermato dalla legge, ma era già da ritenere pacifico ai sensi dell'art. 142 Cod. beni culturali, l'assoggettamento di detti beni al vincolo paesaggistico che si protrae (e questa appare una novità) anche dopo la liquidazione degli usi civici gravanti su di essi (art. 3, 6° co. ult. proposizione).

4. Per quanto riguarda la questione dei corpi idrici (lett. f), di particolare interesse per molte comunità e segnatamente per la Magnifica Comunità di Fiemme, data la ricchezza di acque che caratterizza molti dei territori ascrivibili ai beni collettivi, si pongono rilevanti problemi di interpretazione della norma che invero presenta rilevanti elementi di novità. Nella nostra legislazione nazionale in materia di usi civici, con riferimento alle acque, era previsto che fossero esenti da liquidazione gli usi civici di pesca (art. 10, Regolamento 1928), in ciò presupponendo che gli usi civici di pesca si esercitassero su beni altrui e, segnatamente, su beni privati e perciò potessero essere anch'essi oggetto di liquidazione come tutti gli altri. Quindi, la norma regolamentare si presenta come derogatoria rispetto alla regola generale della liquidazione. Certamente la "divisione" cui fa riferimento l'art. 10 non sarebbe stata praticamente agibile trattandosi di acque, ma nulla avrebbe impedito una liquidazione mediante canone ai sensi dell'art. 7 della legge del 1927. Tra gli usi civici da riconoscere, viceversa, come oggetto di liquidazione, la legge contemplava tra gli usi essenziali "i

diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame", ma il diritto di abbeverare che presuppone l'uso dell'acqua si configurava come mera appendice del diritto di pascolo.

Questi sono i due soli riferimenti della disciplina generale agli usi comunitari delle acque.

La nuova legge interviene e indubbiamente fa salvi gli usi civici che si esercitano sui corpi idrici. E' da ritenere si possa trattare di usi di diverso tenore, dal trasporto del legname all'irrigazione, insomma, ben al di là dei limitati usi di pesca, già conservati dalla disciplina preesistente. Il riferimento per la determinazione di questi usi non può che essere agli statuti e alle consuetudini delle diverse comunità, riconosciuti dalla legge. Su questo punto, mi pare che non possano esservi dubbi: gli usi civici, tra cui, ma non solo quelli di pesca, con oggetto le acque, sono sicuramente fatti salvi.

Ma il problema che si pone è un altro ed è assai più perplesso. La nostra legislazione in materia di acque ha subito rilevanti modificazioni a partire dalla statuizione legislativa della demanialità pubblica di tutte le acque: *"tutte le acque, superficiali e sotterranee, appartengono al patrimonio dello Stato"* a titolo di riserva originaria (da ult. art. 144, Cod. amb.; Corte cost. n. 36/1994). Sul punto, è emerso nel dibattito e ha trovato riscontro in giurisprudenza, la questione se la norma citata, successiva ovviamente al Codice dell'ambiente, avesse modificato l'assetto della disciplina qualificando come beni collettivi, quindi di appartenenza di una comunità di abitanti, le acque sorgenti e acque fluenti (corpi idrici) siti in tenimenti di proprietà collettiva (beni collettivi delle diverse specie). Quindi, accanto alle acque pubbliche (le acque private risultano già soppresse) si sarebbe formata un'altra categoria di acque, le acque beni collettivi (oggetto di diritti dominicali imputati alla comunità utente). Una interpretazione di questo tenore della norma porrebbe alcuni problemi. Anzitutto, nel complesso della legge n. 168/2017 e nei lavori preparatori, non si rinviene un adeguato supporto tale da sorreggere una interpretazione così incisiva che investe la disciplina generale delle acque (cioè un altro settore disciplinare). E questo è un punto da non trascurare. Ma poi si pone anche una difficoltà di carattere formale, nella norma del Codice dell'ambiente che stabilisce che ogni modifica o abrogazione delle norme dello stesso codice necessitano di espressa previsione normativa (*"per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica"*: art. 3 bis Cod. ambiente).

Tuttavia, la giurisprudenza formatasi sul punto, ma ancora non pervenuta allo scrutinio della Cassazione, sembra piuttosto orientata nel senso della portata innovativa della norma come quella che estende la demanialità civica alle acque o corpi idrici compresi nei diversi compendi patrimoniali di proprietà collettiva (v. Commissario usi civici Lazio, 10 febbraio 2020, che espressamente afferma la *"proprietà originaria delle acque insieme a quella dei terreni su cui insistono"*, come l'introduzione legislativa di una *"proprietà collettiva dei corpi idrici"*; Commissario usi civici Lazio, 20 gennaio 2021: *"Non può esistere un diritto pieno sui pascoli o sul bosco senza l'uso delle acque, anche sotterranee, che alimentano questi sistemi ecologici"*). La Corte d'Appello di Roma, Sez. speciale usi civici, 14 giugno 2022, ridimensiona in parte l'impostazione delle precedenti sentenze di primo grado, limitando l'iscrizione dei corpi idrici alla proprietà collettiva, a quelli che *"insistono sui demani collettivi...a condizione che su di essi i residenti del comune o della frazione abbiano esercitato ed esercitano usi civici"*: quindi, non tutti i corpi idrici che insistono su compendi immobiliari di proprietà collettiva, ma solo quelli circa i quali è dimostrato l'esercizio dei usi civici nelle diverse specie previste. In conseguenza, la Corte d'Appello riconosce la proprietà collettiva in una *"sorgente storica"* sita nell'ambito del tenimento *"per l'assorbente rilievo che solo essa è stata utilizzata dalla popolazione nel corso degli anni"*. E perciò, secondo la Corte, *"non può mettersi in dubbio che la proprietà originaria della sorgente storica appartenesse alla proprietà gualdese"*; non avendo alcuna incidenza *"sull'appartenenza del corpo idrico alla collettività"* il fatto di trattarsi nella specie di acqua minerale (in ciò modificando la legislazione mineraria): *"il legislatore essendosi riferito ai corpi idrici in genere, senza fare alcuna specificazione, non ha potuto che ricomprendere tutti i corpi idrici a prescindere dalla natura dell'acqua...norma speciale che deroga, limitatamente*

ai corpi idrici collettivi, alla disciplina generale delle acque, secondo cui le acque minerali e termali fanno parte del patrimonio indisponibile dello stato” (art. 826, co. 2, c.c.; R.D n. 1423/1927, legge mineraria). Quindi, una rilevante modifica della disciplina delle acque, anche di quelle sotterranee di natura minerale.

Allo stato, in attesa di successivi chiarimenti giurisprudenziali, prendiamo atto con soddisfazione di questi orientamenti circa l’interpretazione della norma sui corpi idrici, non potendo tuttavia non tenere conto della difficoltà che una tale linea interpretativa potrebbe trovare nel prosieguo.

Ma, a prescindere da questa più incisiva possibilità interpretativa della norma, secondo la quale verrebbe istituita una ulteriore categoria di acque (corpi idrici di proprietà collettiva, a fronte della categoria generale delle acque pubbliche) resta fermo che la norma, come si accennava, ha fatto salvi gli usi civici sulle acque (sulle acque pubbliche se tali tutte restano), e, si badi, non solo gli usi civici di pesca di cui al vecchio Regolamento, ma tutti gli usi civici sulle acque sorgenti o fluenti nel compendio di dominio collettivo, quali previsti dal diritto statutario e consuetudinario della diverse comunità, riconosciuto dalla legge dello Stato.

L’affermazione della proprietà collettiva dei corpi idrici, anche nei più limitati termini di cui alla citata Corte di Appello di Roma, comporterebbe notevoli conseguenze in termini di disciplina perché ogni modifica delle destinazioni d’uso dei corpi idrici stessi, ogni sottrazione che potesse essere prevista come ad esempio per la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica, non potrebbe essere realizzata se non previa sclassificazione del bene o della sua porzione la quale, anche in virtù della giurisprudenza di Cassazione sopra ricordata, non potrebbe giammai avvenire se non previa autorizzazione dell’Autorità preposta alla tutela dei beni collettivi e al parere vincolante dello stesso ente di gestione dei diritti collettivi. Ma anche l’interpretazione alternativa (le acque restano al demanio dello Stato, ma gli usi civici su di esse esercitati sono confermati e perciò oggetto del proprio regime di tutela) dà luogo a rilevanti conseguenze, in ordine alla gestione dei corpi idrici che degli usi civici sono oggetto; ché il regime di tutela di essi proprio comporta che non se ne possa alterare o sopprimere la sussistenza, e l’esercizio, se non sulla base dei procedimenti previsti dalla legislazione della materia, che si va anche in tal caso a sovrapporre al diritto delle acque.

Sarebbe illegittimo ogni provvedimento la cui esecuzione comportasse una limitazione, e a maggior ragione, una soppressione degli usi, se non sulla base dei predetti procedimenti e con il coinvolgimento dell’ente gestore. Ove si seguisse l’interpretazione sopra avanzata, la tutela avrebbe ad oggetto il bene in sé, ove si seguisse l’interpretazione avrebbe ad oggetto gli usi. Ma in ogni caso si tratterebbe di un forte riconoscimento dei diritti della comunità utente, che verrebbe inserita appieno nella gestione della risorsa idrica, così da limitare utilizzazioni delle acque imposte dall’esterno anche a fini produttivi.

5. La legge n. 168/2017 che unifica, come si è visto, nella categoria dei beni collettivi tutte le diverse categorie di beni e dei diritti di appartenenza comunitaria unifica altresì nella categoria dei domini collettivi i diversi modelli organizzativi che nell’esperienza delle diverse realtà regionali sono conosciuti nel Paese: dalle amministrazioni separate frazionali, cd. ASUC (presenti in quasi tutte le Regioni, ma piuttosto tipiche della tradizione meridionale) alle Università agrarie delle provincie ex pontificie, già riconosciute dalla legislazione 1888-1894 (dalla legge del 1994 è ripresa la denominazione “domini collettivi”) alle organizzazioni, del tutto differenziate e tipiche, di alcune realtà regionali rette esclusivamente da propri statuti e da tradizioni consuetudinarie, già sostanzialmente ignorate dalla legislazione 1924-1928, ma poi riconosciute dalle leggi sulla montagna; le Regole dell’arco alpino (tra esse le Regole cadorine erano già state riconosciute come persone giuridiche pubbliche dal decreto legislativo n. 104 del 1948), le Consorzierie valdostane (v.

da ult. legge Valle d'Aosta n. 19/2022); le Partecipanze emiliane (già fatte nella titolarità di terre a vocazione agraria dalle quotizzazioni previste nella legge del 1927; art. 65 reg. 1928); le cd. comunioni familiari e montane caratterizzate dalla pertinenza del possesso delle terre alle famiglie originarie del luogo (in deroga al principio dell'apertura ai residenti del Comune o della frazione: art. 29 legge 1927). Viene viceversa relegato ad un ruolo di mera supplenza il Comune che subentra nella gestione dei beni collettivi, solo in mancanza dell'ente gestore in una delle predette forme organizzative (art. 2, 4° co.).

Tutte le menzionate organizzazioni, unificate nei domini collettivi, come enti esponenziali della rispettiva comunità (che è la titolare dei beni e dei diritti attraverso i suoi membri) hanno la titolarità della gestione dei beni, con autonomia di gestione, nei limiti consentiti dal regime pubblicistico posto a tutela dell'integrità dei beni, come si è ricordato; nonché nel rispetto di diritti di uso spettanti singolarmente agli utenti (ai membri della collettività, secondo gli assetti riconosciuti dalle autorità preposte come i Commissari agli usi civici, ovvero determinate dagli statuti). In ordine alla organizzazione degli enti e ai rapporti con gli utenti prevale in ogni caso il diritto statutario e consuetudinario cui la legge fa espresso riferimento come già le precedenti leggi sulla montagna. Il potere di autonormazione degli enti (art. 1, 1° co. lett.b) si esercita sulla base del proprio diritto consuetudinario.

La legge riconosce come è noto, a tutte le organizzazioni deputate alla gestione dei beni collettivi la personalità giuridica di diritto privato, oltre che, appunto, la autonomia statutaria (art. 1, 2° co.). La personalità di diritto privato, che già era stata riconosciuta a quelle, di dette organizzazioni, ascritte alle cd. organizzazioni montane (art. 3, legge n.97/1994) si estende a tutte le organizzazioni stesse anche a quelle già ascritte al diritto pubblico (le università agrarie delle province ex pontificie, le regole cadorine, le ASUC come organizzazioni comunali) le quali devono trasformarsi adottando i nuovi statuti. Essa comporta notevoli conseguenze in ordine alle modalità di gestione degli enti, (contabilità, personale, organizzazione degli uffici), divenute del tutto autonome, nonché in ordine ai rapporti con i terzi e alla capacità negoziale che si svolge secondo il diritto privato. Tuttavia l'iscrizione degli enti gestori agli organismi di diritto pubblico ai sensi del codice dei contratti pubblici potrebbe emergere in giurisprudenza. Dovrebbe anche cadere il sistema dei controlli sugli atti degli enti previsti dalle leggi regionali, d'altra parte alla competenza legislativa regionale la stessa materia come tale degli usi civici e della proprietà collettiva, in quanto attinente all'esercizio di diritti soggettivi è stata sottratta perché ascritta all'ordinamento civile (v. part. 113/2018). La questione dei controlli è stata di recente sottoposta alla Corte (Cons. St., VI, n. 10507/2023) in ordine ad una legge della Regione Emilia Romagna che prevede poteri di controllo (tra cui lo stesso scioglimento degli organi e la nomina di commissari straordinari, in capo agli organi regionali nei confronti delle partecipanze. Il Consiglio di Stato rileva l'illegittimità della legge regionale che qualificando la partecipazione come ente dipendente regionale, subordinato alla Regione, introduce "limiti ai diritti del dominio collettivo non previsto dalla normativa statale" (alla quale appunto la disciplina dei domini collettivi è riservata), del tutto in contrasto con i caratteri propri, dal diritto di autonormazione alla stessa capacità di diritto privato, di tutte le organizzazioni ascritte ai domini collettivi

6. Nell'ambito di questo assetto della vigente disciplina (se ne è indicata solo qualche linea) si colloca la posizione della Magnifica Comunità di Fiemme, la cui natura è oramai chiarita in giurisprudenza e in dottrina e trova il suo assetto nel diritto statutario e consuetudinario cui la legge dello Stato, come più volte ricordato fa espresso rinvio.

La legge provinciale n. 6/2005 sugli usi civici correttamente dispone la non applicazione alla Magnifica Comunità della disciplina generale in materia, rinviando quindi al diritto autonomo della Comunità, come riconosciuto dalla legge n. 168/2017. Resta salva l'applicazione della norma sull'accesso ai contributi provinciali, nonché delle norme relative ai procedimenti autorizzatori intesi alla tutela dei beni della Comunità che, come tutti i beni collettivi, sono oggetto dei vincoli del cd. regime demaniale, la cui rimozione si può attuare solo in via autoritativa. Sul punto, la giurisprudenza di Cassazione sopra ricordata, circa i limiti alla espropriabilità dei beni collettivi, dovrà tenersi presente nella applicazione della legge provinciale (v. art. 18).

La Magnifica Comunità di Fiemme è l'ente di gestione dei beni collettivi appartenenti alla Comunità dei vicini (ai *cives*, ai membri della comunità): istituzione rappresentativa della Comunità, afferma lo Statuto (artt. 2, 3,) cui spettano, appunto, tutti i poteri di gestione dei beni, salvi quelli riservati agli organi delle Regole nelle quali la Comunità si articola.

La formazione della plurisoggettività dell'ente è assai complessa e interamente disciplinata dal diritto autonomo: l'individuazione dei vicini, delle loro aggregazioni in Fuochi, l'esercizio dei relativi diritti, nonché dei poteri e degli obblighi di partecipazione alla gestione comune (Statuto: artt. 7 ss.).

L'ente, pur con tutte le sue particolarità, è da ritenere ascrivibile ai Domini collettivi di cui alla citata legge n. 168/2017. D'altra parte, le norme di cui all'art. 1 della legge appaiono del tutto conformi al diritto statutario e consuetudinario richiamato negli atti di autonomazione. In conseguenza, esso sarebbe ascrivibile alle persone giuridiche private (art. 1, 2° co.). Sul punto, una risalente giurisprudenza aveva classificato la Magnifica Comunità come ente pubblico, ma in via incidentale, ai fini del diniego di un contributo (Cons. St., V, 27.6.1994 n. 720). Si tratterebbe comunque di una impostazione legislativamente superata.

Sembra tuttavia che la qualificazione formale della natura pubblica o privata dell'ente abbia scarsa rilevanza essendo viceversa rilevante la disciplina in concreto dell'organizzazione e dell'azione dell'ente che, a prescindere dalla natura formale dello stesso, è di fonte interna (autonoma, e non eteronoma, come viceversa è per regola negli enti pubblici) e le modalità della gestione anche nei rapporti con i terzi, si svolgono nell'esercizio della capacità negoziale. Però, non si può sottovalutare la "persistenza" di una sostanza pubblica della Magnifica Comunità come ente rappresentativo di una vasta collettività di persone stanziata su un territorio, del quale in altre epoche ha esercitato anche il governo politico; ente esponenziale di una comunità politica, si direbbe, anche se oggi prevale l'elemento patrimoniale. In base a questa constatazione si può affermare l'applicabilità alla Comunità delle norme, statali o provinciali, che prevedano erogazioni di contributi o forme di partenariato con riferimento ad "enti pubblici", cui nella sostanza la Comunità può essere ascritta. Sul punto, l'art. 12 della legge provinciale sugli usi civici (espressamente applicabile alla Comunità) è assai chiaro nel riferimento agli enti esponenziali della collettività, che prescinde del tutto dalla qualificazione formale degli enti stessi. Mentre altre disposizioni legislative, in materia di incentivi e di società miste, fanno riferimento agli enti pubblici, e quindi necessitano di una interpretazione adeguatrice (v. Desanti, *Lo sfruttamento idroelettrico da parte della Magnifica Comunità nel Rapporto della Università di Trento*).

Il patrimonio amministrato dalla Magnifica Comunità (ma appartenente alla Comunità dei vicini) è quello vastissimo (circa 20 mila ettari) intavolato a suo nome, come da decreto del commissario regionale 26.9.1946 (Corte di appello Roma, sez. usi civici, 30.1.1950; Cass., II, 17.3.1951 n. 9339). Esso è interamente ascrivibile ai beni collettivi e perciò inalienabile, inusucapibile e vincolato in perpetuo alla destinazione agrosilvopastorale (Art. 3, 3° co. l. n. 168/2017, art. 10 Statuto). Esso comprende, oltre ai terreni, pascoli e boschi, anche una serie di acque, come risulta dal citato decreto commissariale del 1946. Ciò può condurre ad affermare, tornando a

quanto sopra si diceva sui corpi idrici come oggetto di proprietà collettiva, che relativamente alla Comunità di Fiemme, l'art. 3, 1° co., lett. f) della l. n. 168/2017 trovi l'applicazione più incisiva, essendo accertato *per tabulas* che il patrimonio collettivo della Comunità comprendeva una serie di corpi idrici dislocati sul suo territorio circa i quali è implicito su di essi l'esercizio degli usi civici.

La gestione del patrimonio è autonoma e come si diceva per regola operante secondo il diritto privato. Ma la gestione del patrimonio comunitario universale è soggetta ai vincoli di destinazione trattandosi di beni collettivi; mentre resta del tutto libera la gestione dei beni che la Comunità abbia acquistato o che siano strumentali alla sua gestione, che non si ascrivono ai beni collettivi (art. 4 Statuto). Ma nel complesso, può essere considerata una gestione aziendale, una impresa. Tuttavia, ovviamente, con il vincolo degli usi civici (che sono quelli consuetudinari accertati nel decreto del 1946 e richiamati nello Statuto), il cui esercizio (la cui titolarità) spetta a tutti i vicini (art. 8, Statuto). Ciò significa che la gestione aziendale si può spingere nelle scelte di gestione dei beni, sino a che dette scelte non incidano sull'esercizio degli usi che in ogni caso deve essere assicurato.