

# Assetti fondiari collettivi

Collana diretta da Fabrizio Marinelli

## Comitato editoriale

Maria Cristina Cervale, Università dell'Aquila; Walter Giuliotti, Università dell'Aquila; Fabrizio Politi, Università dell'Aquila; Anna Simonati, Università di Trento; Raffaele Volante, Università di Padova.

- Claudia Federico, *Il processo in materia di usi civici*
- F. Marinelli, F. Politi (a cura di), *'Un altro modo di possedere'. Quaranta anni dopo*
- F. Marinelli, F. Politi (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*



# DOMINI COLLETTIVI ED USI CIVICI RIFLESSIONI SULLA LEGGE N. 168 DEL 2017

a cura di  
Fabrizio Marinelli e Fabrizio Politi

Atti del XIV Convegno Annuale  
del Centro studi sulle proprietà collettive  
e la cultura del giurista "G. Cervati"  
L'Aquila, 31 maggio 2018

  
Pacini  
Giuridica

© Copyright 2019 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-074-9

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca  
56121 Pisa

Responsabile di redazione  
Gloria Giacomelli

Fotolito e Stampa  
IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

## INDICE

PREFAZIONE di <i>Fabrizio Marinelli e Fabrizio Politi</i> .....»	7
INTRODUZIONE di <i>Paolo Grossi</i> .....»	9
DAGLI USI CIVICI AI DOMINI COLLETTIVI di <i>Fabrizio Marinelli</i> .....»	11
1. Il feudo meridionale e le differenze con il feudo franco.....»	11
2. La commissione feudale napoletana.....»	12
3. Il recepimento dei principi fondamentali in materia da parte della legge 1766/1927.....»	14
4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.....»	15
5. La dottrina in tema di assetti fondiari collettivi.....»	16
6. La legge 168/2017 in tema di domini collettivi.....»	17
L'ITER E I CONTENUTI DELLA LEGGE N. 168 DEL 2017 di <i>Giorgio Pagliari</i> ...»	19
RIFLESSIONI SULLE NOVITÀ DELLA LEGGE N. 168 DEL 2017 NELLA PRO- SPETTIVA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE. COSA RESTA DELLE COMPETENZE REGIONALI? di <i>Fabrizio Politi</i> .....»	23
1. Premessa. La costellazione dei valori costituzionali entro cui esplicitamente si pone la legge n. 168 del 2017.....»	23
2. Le peculiarità della disciplina posta dalla legge n. 168 del 2017.....»	32
3. La collocazione della legge n. 168 del 2017 nel quadro legislativo vigente sia stata- le che regionale. Cosa resta della potestà legislativa regionale in materia di proprietà collettive e di usi civici?.....»	36
4. Considerazioni conclusive. Una legge che apre una nuova stagione ed il primissimo contributo della giurisprudenza costituzionale.....»	51
LA GESTIONE DEI DOMINI COLLETTIVI DOPO LA LEGGE N. 168 DEL 2017 di <i>Walter Giulietti</i> .....»	57
1. La legge sui domini collettivi: una tappa fondamentale di un processo evolutivo.....»	57
2. Le forme organizzative per la gestione dei domini collettivi e l'impatto delle nuove norme.....»	62
3. Gli enti gestori tra natura privata e funzionalizzazione dell'attività.....»	66
LA NOVELLA N. 168 DEL 2017 E IL TRAMONTO DELL'ESPERIENZA COM- MISSARIALE di <i>Pietro Catalani</i> .....»	73
GLI EFFETTI DELLA LEGGE N. 168 DEL 2017 SUGLI ENTI ESPONENZIALI E SULLE AMMINISTRAZIONI SEPARATE di <i>Matteo Cosulich</i> .....»	75
1. Premessa.....»	75

come si è detto, la legge liquidatoria è tutt'oggi in vigore, soprattutto per quanto concerne il processo commissariale.

Ed è proprio in questo che, dal 20 novembre del 2017, si annida la più patente contraddizione fra principi costituzionali e residuo vigore delle norme processuali commissariali. La magistratura speciale era stata introdotta al fine di liquidare gli assetti collettivi. Il lavoro della giurisprudenza e le norme che equiparavano i beni collettivi a quelli paesaggistico-ambientali, determinavano nel tempo l'emersione e la necessità di tutela di interessi diversi rispetto ai precedenti intenti liquidatori. Questo lento e proficuo lavoro della giurisprudenza, particolarmente della Corte Costituzionale che, a partire dal 1994, più volte, riconosceva la dignità dei beni collettivi, meritevoli di tutela in senso paesaggistico ambientale, è finalmente sfociato nelle nuove norme. Tuttavia, è ora necessario chiedersi perché, a tutela di una forma di spettanza di rilievo costituzionale, debba perpetrarsi la speciale giurisdizione commissariale.

Se questa può giustificarsi per la specificità degli accertamenti storici relativi alla natura giuridica dei terreni, sovente desumibili dagli imponenti dati raccolti negli archivi commissariali, non trova, però, giustificazione alcuna quando si pone l'attenzione sulla equiparazione di rango istituzionale operata dalla novella fra domini collettivi, proprietà pubblica e proprietà privata.

Abbandonato l'intento liquidatorio, il dato della complessità storica non può, da solo, legittimare il perpetrarsi di una legislazione speciale. Soprattutto, poi, l'inadeguatezza del procedimento commissariale tuttora vigente emerge quando si consideri come, con il nuovo ruolo assunto dagli enti agrari, si configurino contrasti fra questi e i Comuni. Tali contrasti, infatti, non saranno più connotati dalla necessità di accertare la natura giuridica del terreno.

Questo, che era il compito specifico del Commissario, in un contrasto fra Comune e enti agrari resta sullo sfondo. Si dà per pacifico che si tratti di domini collettivi, ma si tratta, appunto, di comporre conflitti di gestione. La legge n. 1766 del 1927 non prevede alcuno strumento di composizione, tanto da fare emergere con evidenza la necessità di un ricorso alla giurisdizione civile ordinaria, ben più munita di strumenti per la tutela degli interessi dei privati. Si tratta, allora, di intraprendere la strada che conduca alla chiusura dell'esperienza commissariale e alla piena investitura della giustizia civile ordinaria in merito agli accertamenti relativi ai domini collettivi. Anche per quanto riguarda la loro natura. Se si tratta di una proprietà di rango costituzionale, non può che essere il giudice civile ordinario a riconoscerla e dichiararla.

Si deve sperare che la prosecuzione della riforma con la chiusura dei commissariati non debba aspettarsi per troppo tempo. L'uscita da un'esperienza giuridica, pur segnata da notevoli spunti interpretativi, ma allo stesso tempo asfittica, per il ristretto numero dei commissari che si sono interessati della materia, non potrà che arricchirsi confluendo nel patrimonio della giurisprudenza civile ordinaria.

## Gli effetti della legge n. 168 del 2017 sugli enti esponenziali e sulle amministrazioni separate

Matteo Cosulich\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'attuazione costituzionale. – 3. L'elemento personale dell'assetto fondiario collettivo quale formazione sociale *ex art. 2 Cost.* – 4. La valorizzazione degli enti esponenziali e delle amministrazioni separate nella legge n. 168 del 2017. – 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

La recente legge 20 novembre 2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi" procede all'attuazione costituzionale in materia di assetti fondiari collettivi<sup>1</sup>, facendo finalmente venir meno una situazione condivisibilmente descritta in termini di "Costituzione violata o, almeno, inattuata"<sup>2</sup> (par. 2). Fra i principi costituzionali che la legge n. 168 inverte nella disciplina degli assetti fondiari collettivi, particolare rilievo assume il riconoscimento di questi ultimi quali formazioni sociali *ex art. 2 Cost.* (par. 3). Da tale valorizzazione dell'elemento personale degli assetti fondiari collettivi discendono precisi effetti sugli enti esponenziali delle corrispondenti collettività titolari e sulle amministrazioni separate. Sinteticamente, può rilevarsi al riguardo un completo ribaltamento della preferenza assiologica accordata dal legislatore del 1927 ai Comuni rispetto a tali amministrazioni, nonché ai primi e alle seconde rispetto alle "università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate"<sup>3</sup> (par. 4). Può dun-

\* Professore associato confermato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento.

<sup>1</sup> Il sintagma "assetto fondiario collettivo", coniato da Paolo Grossi, è decisamente preferibile ad altri (quali il tradizionale "usi civici" o i "domini collettivi" di cui ragiona la legge n. 168) in quanto "capace di ricomprendere tutta la varietà di queste forme di appartenenza" (P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in ID., "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Milano, 2017, 427, nt. 10). *Adde*, sin dal titolo, F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2013, 37.

<sup>2</sup> P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi*, cit., 431.

<sup>3</sup> Secondo la locuzione ricorrente, sin dal suo art. 1, nella legge 16 giugno 1927, n. 1766, per indicare le molteplici denominazioni e forme associative assunte dalle collettività titolari di diritti

que conclusivamente constatarsi come il legislatore statale del 2017 si ponga come difensore degli assetti fondiari collettivi, anche nei confronti dei Comuni (par. 5).

## 2. L'attuazione costituzionale

L'attuazione costituzionale, tardivamente operata nel 2017 dalla legge n. 168, è stata anticipata, con riferimento al solo art. 9 Cost., dalla cosiddetta legge Galasso<sup>4</sup>, comunque intervenuta non prima del 1985. In particolare, l'art. 1 della legge Galasso novella l'art. 82 (rubricato "beni ambientali") del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sottoponendo a vincolo paesaggistico, per quel che qui interessa, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" (art. 82, co. 5, lett. b). Detta locuzione – alla quale si possono ricondurre, analogicamente argomentando, "discipline e istituti di cui alla legge n. 1766 del 1927"<sup>5</sup> – è oggi riscontrabile, letteralmente identica, all'art. 142, co. 1, lett. b del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157), nell'ambito dell'elenco delle "aree tutelate per legge" (come recita la rubrica dell'art. 142), in quanto "comunque di interesse paesaggistico".

L'orientamento assunto dalla legge Galasso può reputarsi condiviso dalla giurisprudenza costituzionale che: da un lato, lo consolida dichiarando manifestamente infondate alcune questioni di legittimità costituzionale, aventi a oggetto la citata lett. b dell'art. 82, co. 5. d.P.R. n. 616 e che erroneamente reputavano costituzionalmente illegittimo l'inserimento delle "aree assegnate alle università agrarie" e delle "zone gravate da usi civici" nel novero di quelle sottoposte "a vincolo paesaggistico" (ord. n. 316 del 1998 e ord. n. 71 del 1999 che peraltro sul punto si limita a rinviare alla prima); dall'altro, e prima ancora, lo esplicita ulteriormente, traendone significative conseguenze quanto alla legittimità costituzionale di altre discipline attinenti agli assetti fondiari collettivi. Così, più specificamente, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 29, co. 2 legge n. 1766 del 1927, "nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo" (sent. n. 46 del 1995, cosiddetta sentenza Mengoni)<sup>6</sup>. Va rilevato come il giudice costituziona-

nell'ambito degli assetti fondiari collettivi, che la legge n. 168 denomina invece, all'art. 1, co. 2, "enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva" (vedi *amplius infra* par. 4).

<sup>4</sup> Così, dal cognome del suo propugnatore, Giuseppe Galasso (Sottosegretario di Stato al Ministero dei Beni e delle Attività culturali nel Governo Craxi I), viene abitualmente ricordato il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con legge 8 agosto 1985, n. 431.

<sup>5</sup> R. FUZIO, *Art. 142*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2 ed., Milano, 2012, 1085.

<sup>6</sup> Dal cognome del giudice eponimo, Luigi Mengoni, relatore e redattore della sentenza stessa.

le fondi tale decisione proprio sull'interpretazione della legge Galasso, tale per cui la tutela ambientale "si riflette in uno specifico interesse della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio sulla quale si esercitano"; si tratta di un "interesse di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni" e che conseguentemente legittima il potere in discorso del Commissario agli usi civici.

La torsione in senso ambientalistico degli assetti fondiari collettivi, avviata nel 1985 dalla legge Galasso, viene così avallata, negli anni Novanta del secolo scorso, da un orientamento della giurisprudenza costituzionale successivamente ribadito nella sent. n. 103 del 2017 che contribuisce "a rafforzare la tutela dei beni di uso civico nel contesto della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio"<sup>7</sup>. Significativamente, la pronunzia in discorso evidenzia i pochi frammenti della legge n. 1766 del 1927 che si prestano alla più moderna lettura ambientalista degli assetti fondiari collettivi, quali i "piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali" previsti dal suo art. 12. In particolare la sent. n. 103 individua nella pianificazione "la linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale" (punto 3.1. *in diritto*).

L'attuazione costituzionale in materia di assetti fondiari collettivi, avviata dalla legge Galasso e qui sopra brevemente ricostruita, risulta peraltro certamente parziale, in quanto: da un lato, riguarda un solo, per quanto relevantissimo, principio fondamentale, la tutela del paesaggio (*rectius* ambiente)<sup>8</sup> ex art. 9, co. 2 Cost.; dall'altro, conseguentemente, viene riferita soltanto all'oggetto dell'assetto fondiario collettivo, vale a dire alla terra di collettivo godimento, pur vista nel suo porsi come risultato della continua interazione fra uomo e natura.

La legge n. 168 del 2017 attua invece assai più compiutamente i principi costituzionali riferibili agli assetti fondiari collettivi, come emerge fin dal suo *incipit*, laddove, all'art. 1, co. 1, dispone che "la Repubblica riconosce i domini collettivi" "in attuazione degli artt. 2, 9, 42 co. 2 e 43 Cost."

<sup>7</sup> A. IANNARELLI, *La Corte costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice massa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 103*, in *Rivista di diritto agrario*, 2017, II, 92. *Adde* sent. n. 113 del 2018, al punto 6. *in diritto*.

<sup>8</sup> Secondo un'interpretazione evolutiva dell'art. 9, co. 2 Cost. che conduce, conformemente alla crescente sensibilità sociale in materia ambientale, dalla mera riconduzione del paesaggio alle "bellezze naturali" di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, a una visione aperta dello stesso, identificato appunto con l'ambiente, dapprima nella legislazione ordinaria (a partire dalla citata legge Galasso), quindi anche nella Costituzione (si veda il riferimento alla "tutela dell'ambiente" all'art. 117, co. 2, lett. s Cost., nel testo introdotto dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

### 3. L'elemento personale dell'assetto fondiario collettivo quale formazione sociale ex art. 2 Cost.

Rispetto alla parziale attuazione costituzionale operata dalla legge Galasso, la nuova legge ne conferma i risultati, rivolgendo peraltro la sua attenzione soprattutto all'elemento personale degli assetti fondiari collettivi. Per una conferma al riguardo, è sufficiente scorrere l'elenco delle disposizioni costituzionali richiamate dal citato art. 1, co. 1 legge n. 168.

Così, menzionare l'art. 9 Cost. con espresso riferimento agli assetti fondiari collettivi costituisce la piena esplicitazione e dunque il coronamento dell'impostazione che data dalla legge Galasso. Coerentemente con il richiamo all'art. 9 Cost., il co. 1 dell'art. 2 della nuova legge utilizza un lessico che riecheggia quello proprio di tale disposizione costituzionale, riferendosi al "patrimonio naturale nazionale", al "sistema ambientale", al "patrimonio culturale e naturale" e al "paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale".

Quanto all'art. 42, co. 2 Cost., ad avviso dello scrivente l'accento dovrebbe qui cadere sulla funzione sociale della proprietà, più che sul carattere privato di quest'ultima. Se infatti gli assetti fondiari collettivi, nel loro porsi come diritti di una certa comunità, hanno quasi naturalmente una funzione sociale, sembra invece erroneo inquadrali *sic et simpliciter* nella proprietà civilistica<sup>9</sup>. Tanto è vero che nell'elencazione delle disposizioni costituzionali che la legge n. 168 attua non troviamo l'art. 44<sup>10</sup>; esclusione che pare sottintendere la mancata riconduzione degli assetti fondiari collettivi alla "proprietà terriera privata" ivi costituzionalmente disciplinata.

L'evocazione della dimensione comunitaria emerge anche dall'inserimento, nel novero delle disposizioni costituzionali da attuare, dell'art. 43 ("comunità di lavoratori o di utenti"), che può reputarsi venga richiamato anche con riferimento al "premieramente interesse generale"; conclusione quest'ultima cui si può agevolmente giungere, poiché gli assetti fondiari collettivi non sono riconducibili a nessuna delle "categorie di imprese" elencate all'art. 43 Cost., essendo ben lontani sia dai "servizi pubblici essenziali", sia dalle "fonti di energia", sia infine dalle "situazioni di monopolio". L'interpretazione qui proposta del richiamo all'art. 43 Cost. da parte dell'art. 1, co. 1 legge n. 168 del 2017 è avvalorata dall'art. 3, co. 6 di quest'ultima, laddove dispone che "l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio".

<sup>9</sup> Così invece Cass. civ., Sez. un., 11 aprile 2016, n. 7021, sulla quale si veda criticamente P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi*, cit., 427.

<sup>10</sup> Si noti in proposito come l'art. 1, co. 1 non menzioni neppure il co. 2 dell'art. 44 Cost., come forse ci si sarebbe potuti aspettare, in ragione della non infrequente collocazione in zone montane degli assetti fondiari collettivi.

Grazie al suo riferimento alla dimensione comunitaria, il richiamo all'art. 43 Cost., come ora ricostruito, permette di introdurre l'elemento personale degli assetti fondiari collettivi, il cui riconoscimento costituzionale si fonda soprattutto sull'art. 2 Cost.; da quest'ultimo discende la loro qualificazione come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" (art. 1, co. 1 legge n. 168). In tal modo l'attuazione costituzionale in materia non riguarda più soltanto (o comunque prevalentemente) la terra, quale base materiale degli assetti fondiari collettivi, ma anche e soprattutto la comunità, vale a dire il loro elemento personale che, nella prospettiva dell'art. 2 Cost., altro non è che una formazione sociale nella quale si svolge la personalità umana<sup>11</sup>.

A ben vedere, la riconduzione degli assetti fondiari collettivi alle disposizioni costituzionali menzionate all'art. 1, co. 1 della nuova legge discende pianamente dall'inserirsi dei primi, quale trama, nell'ordito costituzionale formato soprattutto dalle seconde. Tanto è vero che l'orientamento in tal senso, assunto dal legislatore ordinario con la legge n. 168, è stato preceduto sia dalla riflessione della più accorta dottrina, sia da alcuni indirizzi giurisprudenziali. Al riguardo, si rammenti la sent. n. 210 del 2014, nella quale, al punto 9.2. *in diritto*, la Corte costituzionale cita testualmente e adesivamente la giurisprudenza di legittimità sulle "valli da pesca" della laguna di Venezia – fattispecie analoga, per quel che qui interessa, agli assetti fondiari collettivi – che le definisce come "uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione"<sup>12</sup>.

### 4. La valorizzazione degli enti esponenziali e delle amministrazioni separate nella legge n. 168 del 2017

Dal riconoscimento degli assetti fondiari collettivi in genere e del loro elemento personale in ispecie quali formazioni sociali ove si svolge la personalità umana ex art. 2 Cost. discendono alcuni effetti significativi sulla legislazione che li disciplina. Sebbene la legge n. 168 del 2017 non novelli espressamente la legge n. 1766 del 1927, la disciplina introdotta da quest'ultima viene innovata – implicitamente, ma certamente – dalla nuova legge, proprio in conseguenza dell'attuazione costituzionale che essa opera.

Con riferimento al profilo che qui maggiormente interessa, il semplice confronto fra il testo della legge n. 1766 del 1927 e quello della legge n. 168 del 2017 rileva un netto mutamento di prospettiva: le "università ed altre associazioni agrarie, comunque

<sup>11</sup> Sul reicentrismo e sul comunitarismo propri degli assetti fondiari collettivi si veda P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2012, 7.

<sup>12</sup> Cass. civ., Sez. un., 16 febbraio 2011, n. 3811.

denominate, soggette all'esercizio di usi civici" di cui all'art. 1 della prima vengono ridefinite in termini di "enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva" (art. 1, co. 2 legge n. 168). Il mutamento non è soltanto, né soprattutto, nominalistico: agli enti in discorso viene contestualmente riconosciuta "personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria" (*ivi*). In tal modo si porta a compimento il processo avviato dalla legge 31 gennaio 1994, n. 97 che peraltro era intervenuta sul punto non senza qualche timidezza, laddove riconosce(va) la personalità giuridica di diritto privato alle sole associazioni agrarie "montane"<sup>13</sup> e soprattutto laddove rimette(va) alle "modalità stabilite con legge regionale" il conferimento di tale personalità (art. 3, co. 1, lett. *a*). Se il primo profilo era semplicemente una conseguenza della latitudine di intervento rimessa alla legge n. 97, appunto legge sulla montagna (intitolata "Nuove disposizioni per le zone montane"), il secondo condizionava la privatizzazione formale delle associazioni agrarie montane all'intervento del legislatore regionale, la cui non infrequente inerzia rischiava di compromettere la portata innovativa della disposizione legislativa del 1994<sup>14</sup>. La legge del 2017 agisce con ben altra determinazione: il riconoscimento della personalità giusprivatistica riguarda la generalità delle associazioni agrarie ed è *ope legis*, a prescindere da qualsivoglia intervento del legislatore regionale. La legge n. 168 priva così gli enti esponenziali delle collettività titolari della natura pubblicistica loro conferita dalla legislazione del 1927<sup>15</sup>, riconoscendo la natura privatistica loro propria anteriormente alla legge n. 1766.

Così ridefiniti dalla nuova legge, gli enti esponenziali delle collettività titolari divengono centrali nella disciplina da essa dettata. Il *favor* del legislatore del 2017 si indirizza inequivocabilmente verso tali enti, cui preferibilmente viene affidata l'amministrazione dei "beni di proprietà collettiva" e dei "beni gravati da diritti di uso civico" (art. 2, co. 4 legge n. 168). Sul punto, la discontinuità con la legge del 1927 appare di particolare evidenza: la legge n. 1766 si basava su un "giudizio decisamente sfavorevole"<sup>16</sup> nei confronti delle associazioni agrarie, viste come una categoria

<sup>13</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 2 ed., in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Milano, 2013, 119.

<sup>14</sup> Si rammenti come non siano peraltro mancate esperienze di segno contrario. Ci si riferisce in particolare alla legge prov. Bolzano 7 gennaio 1959, n. 2 relativa al "Riordinamento delle associazioni agrarie" che le qualifica "comunioni private di interesse pubblico", disciplinate dalle disposizioni del codice civile, per quanto non stabilito dalla stessa legge provinciale (art. 1). La legislazione provinciale bolzanina risulta così fortemente anticipatrice dell'orientamento privatistico della legge n. 168 del 2017; anticipazione che trova una tanto risalente quanto autorevole conferma nella giurisprudenza costituzionale che respinse le obiezioni di legittimità sollevate nei confronti del profilo ora richiamato della legge bolzanina (sent. n. 87 del 1963, cosiddetta sentenza Cassandro, dal cognome del giudice eponimo, Giovanni Cassandro, relatore e redattore della sentenza stessa).

<sup>15</sup> Così Cass. civ., Sez. un., 13 maggio 1980, n. 3135, con riferimento all'Università agraria di Bracciano.

<sup>16</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 118.

residuale destinata prima o poi a scomparire. Tanto è vero che si vietava l'istituzione di nuove associazioni (art. 25, co. 3, secondo periodo legge n. 1766): soltanto quelle "già esistenti in fatto" potevano essere riconosciute (*ivi*), ma comunque nella prospettiva di un loro scioglimento "se il patrimonio sia insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi siano motivi per ritenere inutile o dannosa la esistenza di esse" (art. 25, co. 1). In tal caso "i terreni delle associazioni saranno trasferiti ai Comuni o alle frazioni nel cui territorio trovansi compresi" (art. 25, co. 2), coerentemente con la predilezione manifestata dalla legge del 1766 per il Comune, in una prospettiva fortemente pubblicistica.

La discontinuità ora descritta sembra comportare l'abrogazione implicita, per nuova disciplina della materia *ex art. 15* preleggi, delle disposizioni dell'art. 25 legge n. 1766 ora menzionate, relative sia al divieto di istituire nuove associazioni agrarie, sia allo scioglimento di quelle esistenti. Quanto a quest'ultimo, non si vede infatti come si possa sciogliere un ente di diritto privato, qual è oggi l'associazione agraria, definendone "inutile o dannosa" l'esistenza, nel momento in cui detta associazione viene riconosciuta quale formazione sociale nella quale si svolge la personalità umana (art. 2 Cost.). D'altra parte, il divieto di istituire nuove associazioni agrarie contrasta con la centralità loro riconosciuta dalla legge n. 168 nella gestione degli assetti fondiari collettivi.

Il passaggio dall'impostazione pubblicistica propria della legge n. 1766 del 1927 a quella privatistica che caratterizza la legge n. 168 del 2017 comporta una netta inversione nell'ordine di preferenza dei soggetti cui è attribuita l'amministrazione degli assetti fondiari collettivi, anche in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4 Cost.

Nel 1927 l'ordine di preferenza in discorso poteva ricostruirsi collocando al primo posto il Comune, seguito dall'amministrazione separata, per concludersi con l'associazione agraria; oggi l'ente esponenziale della collettività titolare è invece prediletto dal legislatore statale, che soltanto in sua "mancanza", prevede la gestione comunale "con amministrazione separata" (art. 2, co. 4, secondo periodo legge n. 168)<sup>17</sup>. Per di più, l'immediatamente successivo riferimento alla legge 17 aprile 1957, n. 278 "Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali" (art. 2, co. 4, terzo periodo) esprime il favore del legislatore del 2017 per tale forma di gestione degli assetti fondiari collettivi rispetto all'amministrazione separata esercitata direttamente dal Comune. Favore lumeggiato dalla considerazione che "ai Comitati frazionali vada riconosciuta la qualità di ente esponenziale della collettività titolare

<sup>17</sup> Al riguardo, potrebbe ragionarsi di abrogazione implicita dell'art. 26, co. 2 legge n. 1766 del 1927, di inequivoca impronta pubblicistica, laddove prevede la gestione degli assetti fondiari collettivi da parte delle amministrazioni separate e delle associazioni agrarie "a norma della legge comunale e provinciale". Anteriormente alla legge n. 168 si vedano le considerazioni critiche sul punto di M.A. LORZIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, 1994, 9.

del dominio collettivo”<sup>18</sup>. Il tutto coerentemente con la complessiva impostazione giusprivatistica della nuova legge, in quanto alla comunità frazionale (rappresentata dal Comitato per l'amministrazione separata) può essere riconosciuta la natura di soggetto privato<sup>19</sup>.

## 5. Conclusioni

Con la legge n. 168 del 2017 lo Stato abbandona definitivamente quella finalità liquidatoria degli assetti fondiari collettivi che aveva invece notoriamente caratterizzato la legislazione del 1927<sup>20</sup>. In un completo ribaltamento di prospettiva, il legislatore statale si propone oggi di valorizzare gli assetti fondiari collettivi, tutelandoli, se necessario, anche nei confronti delle Regioni e dei Comuni.

Quanto alle prime, possono richiamarsi gli atti preparatori della legge n. 168 del 2017, con particolare riferimento al disegno di legge che si pone alla sua origine. Così nella relazione accompagnatoria al disegno di legge n. 968<sup>21</sup> si afferma che “il richiamo alla competenza dello Stato” – espressamente presente nella rubrica dell'art. 2 – “mira a garantire che le leggi che le Regioni intendano eventualmente emanare sugli assetti collettivi non possano disconoscere l'idea e i valori della proprietà collettiva”. Sembra quasi che il legislatore parlamentare del 2017 voglia consolidare il ruolo dello Stato quale difensore degli assetti fondiari collettivi<sup>22</sup> che quest'ultimo ha già avuto modo di esercitare impugnando in via principale le (poche) leggi regionali che vi attentavano<sup>23</sup>.

Quanto al Comune, la “presa pubblicistica”<sup>24</sup> che la legge n. 1766 gli attribuiva nei confronti degli assetti fondiari collettivi tende a venir meno con la legge n. 168. Nel

<sup>18</sup> R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 5, 2018, 1098.

<sup>19</sup> Così già V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 316; *adde* Cass. civ., Sez. II, 23 dicembre 1994, n. 11127. Si noti il contrasto fra l'impostazione della legge n. 168 come ora ricostruita e la risalente legislazione regionale che attribuisce alle amministrazioni separate la personalità giuridica di diritto pubblico (così ad esempio art. 5 *bis*, co. 3 legge reg. Veneto 22 luglio 1994, n. 31 “Norme in materia di usi civici”; articolo inserito dall'art. 3, co. 1 legge reg. Veneto 25 febbraio 2005, n. 5).

<sup>20</sup> La legge n. 1766 del 1927, fin dal suo art. 1, co. 1, prevede(va) la “liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune”.

<sup>21</sup> Senato della Repubblica, XVII legislatura, disegno di legge n. 968 “Norme in materia di domini collettivi”, d'iniziativa dei senatori Pagliari, Astorre, Dirindin e Palermo, comunicato alla Presidenza il 24 luglio 2013.

<sup>22</sup> Si veda il saggio di F. POLITI, in *questo volume*.

<sup>23</sup> Si vedano le sentt. n. 210 del 2014 e n. 103 del 2017 che, su ricorso in via principale, hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni legislative sarde che variamente indebolivano la tutela degli assetti fondiari collettivi.

<sup>24</sup> W. GIULIETTI, in *questo volume*.

quadro della nuova impostazione giusprivatistica, il legislatore del 2017, come si è visto, privilegia, nella gestione degli assetti fondiari collettivi, gli enti esponenziali delle corrispondenti collettività titolari. Soltanto in mancanza di questi ultimi, la gestione in discorso è attribuita alle amministrazioni separate, a loro volta, quando possibile, svincolate dai Comuni<sup>25</sup> che rimangono sfondo, perdendo il ruolo principe che la legge n. 1766 finiva per attribuire loro.

<sup>25</sup> Vedi il saggio di F. MARINELLI, in *questo volume*.

ed usi civici

Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017

Atti del XIV Convegno Annuale del Centro studi  
sulle proprietà collettive e la cultura del giurista  
"G. Cervati" L'Aquila, 31 maggio 2018

a cura di **Fabrizio Marinelli** e **Fabrizio Politi**

# ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI

COLLANA DIRETTA DA  
Fabrizio Marinelli

3

Pacini  
Giuridica

ASSETTI FONDIARI CO

Domini collettivi ed usi civici

Pacini  
Giuridica

Il convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati" (tenutosi il 31 maggio 2018 presso l'Università degli studi dell'Aquila) è stata un'occasione importante di discussione e di approfondimento, alla presenza di numerosi studiosi della materia degli usi civici e degli assetti fondiari collettivi, dei contenuti della legge 20 novembre 2017 n. 168, sui domini collettivi. Presieduto, come consuetudine, dal prof. Paolo Grossi, Presidente emerito della Corte costituzionale, e con la partecipazione di autorevoli studiosi della materia, la riflessione svolta ha permesso non solo di comprendere la genesi storica della legge e le motivazioni di alcune scelte del legislatore, ma anche di verificare la comparabilità delle recenti scelte legislative con i principi tradizionali della materia. Come autorevolmente affermato da Paolo Grossi la legge n. 168 del novembre 2017 si presenta quale "norma di importanza capitale segnalando una presa di coscienza tutta nuova del legislatore nazionale verso il fenomeno storico e giuridico degli assetti fondiari collettivi".

**Fabrizio Marinelli**, Direttore del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati", è professore ordinario di diritto privato nell'Università degli studi dell'Aquila, ove insegna Diritto privato e Storia del diritto moderno. È autore di numerosi saggi in tema di proprietà collettive e di storia del pensiero giuridico.

**Fabrizio Politi**, Presidente del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati", è professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi dell'Aquila, ove insegna Istituzioni di diritto pubblico e Diritto regionale. È autore di numerosi saggi in tema di giustizia costituzionale, diritti fondamentali e proprietà collettive.



€ 14,00