



Norme in materia di domini collettivi

A.C. 4522

Dossier n° 594 - Schede di lettura

21 giugno 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4522
Titolo:	Norme in materia di domini collettivi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Pagliari Giorgio
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	3
Date:	
trasmissione alla Camera:	31 maggio 2017
assegnazione:	7 giugno 2017
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio, VI Finanze, VIII Ambiente, XIV Politiche dell'Unione Europea e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Beni collettivi e usi civici: inquadramento sistematico

Non esiste una definizione normativa dei "domini collettivi" ma con tale termine si intende, generalmente, indicare una situazione giuridica in cui una determinata estensione di terreno (di proprietà sia pubblica che privata) è oggetto di godimento da parte di una collettività determinata, abitualmente per uso agrosilvopastorale. Le difficoltà di inquadramento sistematico dei domini collettivi, appartenenti originariamente ad una comunità, derivano anche dall'irriducibilità dell'istituto all'attuale concezione privatistica, di derivazione romanistica, basata sulla proprietà privata. Si consideri, a tal proposito, anche il contenuto dell'[art. 42, primo comma, Cost.](#) secondo il quale "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati". **I domini collettivi costituiscono, in particolare, i beni oggetto del diritto di uso civico.**

Gli **usi civici** integrano un residuo di antiche figure di diritti *sui generis* a contenuto reale, spettanti ad una collettività organizzata ed insediata su di un territorio e a ogni suo membro che può quindi esercitarlo *uti singulus*. Il contenuto consiste nel trarre utilità da terre di appartenenza pubblica o privata per il perseguimento di finalità di interesse generale; tali utilità consistono, generalmente, in raccolta di legna, di erba, di funghi, uso di acque, semina, pascolo, caccia, ecc. In relazione alla natura del diritto, va segnalato come, ove questo sia esercitato su terre di proprietà di un privato, si potrà avvicinarsi al modello conosciuto del diritto reale di godimento su cosa altrui; al contrario, ove il bene gravato sia di proprietà pubblica, l'uso civico potrebbe avere la qualificazione giuridica di "comunione senza quote".

La disamina dell'istituto può trarsi dalla **sentenza n. 19792 del 28 settembre 2011** con cui la **Cassazione civile** ha ritenuto non assoggettabile a espropriazione forzata un bene soggetto a uso civico.

Il principale riferimento normativo è dato dalla [legge 16 giugno 1927, n. 1766](#), di riordinamento degli usi civici (e dal relativo regolamento di attuazione di cui al [R.D. 26 febbraio 1928, n. 332](#)). Tale corpo normativo è stato poi integrato da numerose leggi regionali, a seguito del decentramento amministrativo del 1977 ([D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616](#), art. 66, commi 1 e 4).

Storicamente - come ricorda la Cassazione - la funzione dell'istituto era quella di fornire un sostentamento vitale alle popolazioni, in un momento storico nel quale la terra rappresentava l'unico elemento dal quale quelle potevano ricavare i prodotti necessari per

Il fondamento
dei domini
collettivi

La ricostruzione
della
Cassazione

la sopravvivenza; e si ricollegava, per ragioni storiche, sostanzialmente alla difficoltà, in larghe parti del territorio italiano, di ricostruire una personalità dell'ente collettivo che fosse distinta da quella dei suoi appartenenti, tanto che costoro potevano mantenere una sorta di diritto, sia pure limitato in quanto destinato a particolari esigenze, sui beni collettivi o comuni, talvolta ricondotto a figure prossime alla comunione. I beni gravati da uso civico sono stati sovente - soprattutto nelle impostazioni più risalenti - ricostruiti come **terre in dominio collettivo**, la cui negoziazione e circolazione presupponeva l'assenso di tutti i *cives*, talvolta perfino fondata sul malagevole criterio dell'unanimità, nel senso cioè che nessun membro della collettività civica nel momento negoziale poteva mancare, né essere di contrario avviso, affinché la popolazione non si privasse dei suoi secolari diritti senza un'apprezzabile contropartita (Cass. 11 febbraio 1974, n. 387): non veniva riconosciuta al Comune o all'associazione agraria una rappresentanza negoziale della collettività, ma soltanto la qualificazione di centro d'imputazione per il godimento collettivo delle terre e per l'inizio di determinate procedure tutte intese alla conservazione degli usi civici.

L'originaria destinazione sembra ampiamente modificata, una volta che gli usi civici sono stati compresi nella specifica **tutela paesistico-ambientale** (secondo la previsione del [D.L. 27 giugno 1985, n. 312](#), art. 1, convertito in [L. 8 agosto 1985, n. 431](#), con cui è stato tra l'altro imposto - integrandosi il [D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616](#), art. 82 - il vincolo paesaggistico; si veda da ultimo il Codice dei beni culturali di cui al [D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#) (art. 142, comma 1, lett. h). E' stato, inoltre, prevista la sussistenza dell'uso civico come vincolo ostativo alla sanatoria degli abusivismi edilizi.

Nel sistema della legge del 1927, **il riordino degli usi civici è modellato su una procedura, governata dai commissari per la liquidazione degli usi civici**, che ha previsto sostanzialmente un accertamento di carattere amministrativo volto a verificare l'esistenza degli usi civici (la cui prova può essere fornita con ogni mezzo), finalizzato alla liquidazione del bene (o all'estinzione del diritto) attraverso le seguenti fasi:

La legge di riordino degli usi civici

- denuncia delle terre gravate da uso civico;
- verifica, accertamento e liquidazione dell'uso civico.

In caso di **liquidazione** (o sclassificazione) dell'uso civico, all'ente esponenziale viene attribuita una quota in natura del bene (compenso), generalmente tramite scorporo di una quota parte della terra (variabile a seconda della tipologia dei diritti esercitati); tale quota rimane in godimento all'ente collettivo, in rappresentanza della popolazione locale, mentre l'altra parte passerà in piena proprietà al privato, libera dagli usi. Al proprietario che abbia apportato migliorie permanenti e sostanziali al fondo, nonché per i piccoli appezzamenti non divisibili, in alternativa allo scorporo può essere imposto l'obbligo di versare al comune un canone annuo di natura enfiteutica. Di tale fondo è, poi, possibile l'**affrancazione**, che si ha quando l'interessato versi una determinata somma (determinata da legge regionale) in unica soluzione (una particolare procedura vige nelle terre del Lazio ed ex pontificie, cd. affrancazione invertita, secondo cui l'intero fondo è assegnato alla popolazione per l'uso civico ed è il proprietario privato a ricevere un canone).

Se nessuno rivendica l'uso civico del fondo entro il termine previsto dalla legge, il commissario dichiara l'**estinzione** dell'uso civico.

La legge del 1927 prevede che i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni, in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di uso civico, nonché gli altri terreni posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università, ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, sono distinti in due categorie:

- a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;
- b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

In giurisprudenza è corrente l'**assimilazione del bene gravato da uso civico a quello demaniale**, talvolta con semplice avvicinamento del relativo regime (Cass., 12 ottobre 1948, n. 1739; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690), più spesso con una equiparazione tendenzialmente piena tra i due regimi (Cass. 8 novembre 1983, n. 6589; Cass. 28 settembre 1977, n. 4120; Cass. 15 giugno 1974, n. 1750). Nello stesso senso, più recentemente, TAR Sardegna, sentenza n. 546 del 17 luglio 2013, ha ritenuto principio consolidato che "l'espressa previsione dell'inalienabilità, ...prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o c.d. sclassificazione, connota il regime giuridico dei beni di uso civico dei caratteri propri della demanialità". I beni assoggettati a uso civico possono "perdere tale loro qualità soltanto mediante i procedimenti di liquidazione o liberazione dagli usi civici disciplinati dalla [legge 1766/1927](#) e dalle altre leggi regionali: pertanto, non è immaginabile l'applicazione della c.d. sdemanializzazione di fatto o tacita".

Le caratteristiche dei domini collettivi

Come ribadito dalla citata sentenza della Cassazione del 2011 (v. *sopra*), il regime di circolazione di tali beni prevede rigorose limitazioni: è principio consolidato che l'espressa previsione dell'inalienabilità, per entrambe le categorie di terreni e prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o c.d. sclassificazione, connota dei caratteri propri della

demanialità il regime giuridico dei beni di uso civico, sicché detti beni sono da reputarsi **inalienabili ed incommerciabili, nonché insuscettibili di usucapione**. Soltanto una volta completate le procedure volte a far perdere all'immobile la sua destinazione all'uso civico sorge in favore del possessore (quand'anche abusivo) un diritto soggettivo di natura privatistica: i beni perdono la natura di beni assoggettati a proprietà collettiva ed il diritto di uso civico degrada, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, al rango di diritto affievolito (Cass. 8 novembre 1983, n. 6589).

Sempre nella citata sentenza della Suprema Corte del 2011 si legge come tale complessivo regime comporta che i beni gravati da uso civico **non sono suscettibili di espropriazione forzata**: l'incommerciabilità derivante dalle suddette norme della legge nazionale comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieta qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale.

Dati statistici sull'estensione delle proprietà collettive in Italia sono ricavabili dal censimento del 2010 dell'ISTAT - nell'ambito del Censimento dell'Agricoltura - con la collaborazione della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva. Da tali dati risulta che dei quasi 17 milioni di ettari di superficie agricola totale in Italia, ben 1,668 milioni di ettari (il 9,77%) risulta appartenere a "Comunanze, Università Agrarie, Regole o Comune che gestisce le Proprietà Collettive".

Dimensione del fenomeno

Articolo 1 (Riconoscimento dei domini collettivi)

Il provvedimento è stato approvato in prima lettura dal Senato.

L'articolo 1, comma 1, riconosce *domini collettivi* come **ordinamento giuridico primario delle comunità originarie**.

Domini collettivi: natura

Si ricorda in proposito che l'[articolo 118, quarto comma, della Costituzione](#) ha riconosciuto il cosiddetto principio di *sussidiarietà orizzontale* laddove ha previsto che Stato, regioni, Città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Da qui si fa discendere la capacità di autonormazione e di amministrazione delle collettività organizzate di cittadini nello svolgere un'attività di interesse generale, quale quella della valorizzazione dei propri beni a fini ambientali. La disciplina della gestione dei beni civici trova la propria fonte naturale nello statuto dell'associazione dei titolari dei beni civici. Secondo quanto riportato da autorevole dottrina (Germanò e Basile, Terre civiche e proprietà collettive, in Rivista di diritto agrario n.1, 2006) "le associazioni dei titolari dei beni civici rappresentano il rispettivo territorio e le regole che esprimono non sono dirette a realizzare interessi loro particolari, ma interessi del territorio. Sicché il territorio impone "regole" attraverso la voce e l'opera dei beni." Sembra, quindi, che i domini collettivi possano configurarsi come enti collettivi che trascendono la base associativa degli aventi diritto.

Le caratteristiche connotative sono esplicitate nelle lettere a), b), c) e d).

I domini collettivi sono **soggetti a Costituzione** (lett. a) e trovano il loro fondamento negli articoli 2 (che riconosce le formazioni sociali dove l'individuo svolge la sua personalità), 9 (il quale assegna alla Repubblica la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione), 42, secondo comma (il quale riconosce la funzione sociale della proprietà privata), e 43 della Costituzione (secondo il quale possono essere riservate originariamente o trasferite allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori ed utenti determinate imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale).

Essi sono dotati di capacità di produrre **norme vincolanti** valevoli sia per l'*amministrazione soggettiva e oggettiva*, sia per l'*amministrazione vincolata e discrezionale* (lett. b).

Hanno la gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che coincide con la base territoriale della proprietà collettiva (lett. c).

Si caratterizzano per l'esistenza di una *collettività* che è proprietaria collettivamente dei beni e che esercita, individualmente o congiuntamente, i diritti di godimento sui terreni sui quali insistono tali diritti. Il Comune svolge di norma funzioni di amministrazione di tali terreni

salvo che la comunità non abbia la proprietà pubblica o collettiva degli stessi (lett. d).

Il **comma 2** prevede che gli enti esponenziali delle collettività titolari del diritto d'uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

Il dominio collettivo partecipa della natura sia del bene privato in quanto il proprietario gode del bene in esclusività sia del bene pubblico in quanto il bene non può essere utilizzato in modo da sottrarre il godimento ai singoli membri della comunità. Si distingue da entrambe per la assoluta indisponibilità. Allo stato attuale ci si riferisce ai domini collettivi sia per individuare le proprietà già dotate di personalità giuridica derivanti da situazioni antecedenti all'unità dello Stato, come disciplinate dalla legge n.397 del 1894, sia per individuare le proprietà non dotate di personalità giuridica riconosciute dalla [legge n. 1766 del 1927](#) e che oggi appartengono al patrimonio indisponibile dei comuni. Il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie sembra attribuire a tutte e due le categorie una soggettività di diritto privato e a questa sembra riferirsi sia l'autonomia statutaria sia la capacità di autoamministrazione. Tale soggettività dovrebbe permettere di gestire con maggiore autonomia decisionale ed amministrativa tali beni permettendo un'utilizzazione che produca reddito.

Si rileva al riguardo che il disposto in esame non specifica secondo quali modalità l'ente collettivo dotato di personalità giuridica è capace di emanare norme vincolanti e di gestire il patrimonio appartenente al dominio collettivo.

Articolo 2 (Competenza dello Stato)

L'articolo 2 riconosce come compito della Repubblica quello di valorizzare i **beni collettivi di godimento** in quanto:

Beni collettivi di godimento

- fondamentali per lo sviluppo delle collettività locali;
- strumentali per la tutela del patrimonio ambientale nazionale;
- insistenti su territori che hanno costituito la base di istituzioni storiche finalizzate alla salvaguardia del patrimonio culturale e naturale degli stessi territori;
- fondativi di strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
- patrimonio di risorse rinnovabili da utilizzare a favore della collettività degli aventi diritto (**comma 1**).

Il **comma 2** riconosce che la Repubblica riconosce e tutela i **diritti di uso e di gestione collettivi preesistenti allo costituzione dello Stato italiano**. Sono, altresì, riconosciute le **comunioni familiari** esistenti nei territori montani le quali mantengono il diritto a godere e a gestire i beni in esame conformemente a quanto previsto negli statuti e nelle consuetudini loro riguardanti.

Il **comma 3** prevede che sussiste un **diritto sulle terre di collettivo godimento** quando:

- esso ha ad oggetto lo sfruttamento del fondo dal quale ricavare una qualche utilità;
- è riservato ai componenti della comunità (o collettività), salvo diversa decisione dell'ente collettivo.

Articolo 3 (Beni collettivi)

L'**articolo 3** della proposta di legge provvedimento definisce i **beni collettivi** (comma 1) che costituiscono il patrimonio civico (comma 2) e afferma la loro inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (comma 3). Su tali beni è inoltre imposto il vincolo paesaggistico (comma 6).

Come affermato al Senato dal relatore, on. Cucca (v. Assemblea, seduta del 31 maggio 2017) "vi è da rilevare che si tratta di una disposizione che integra implicitamente il [Titolo I del libro terzo del codice civile](#), nel tentativo di introdurre una sorta di *tertium genus* tra i beni pubblici e quelli privati...che per qualche verso ha avvalorato l'idea che questi potessero uscire dalla sfera pubblica ed entrare in quella privata, diventando quindi di proprietà esclusiva dei cittadini e delle persone che fino ad allora ne avevano usufruito. Proprio questo trascorrere del tempo,... ha originato numerosissimi contenziosi che tuttavia, al di là di qualche oscillazione giurisprudenziale che si è verificata ma che è assolutamente minoritaria, hanno sempre condotto al riconoscimento e quindi alla conferma del vincolo pubblico e del vincolo di destinazione, compresa ovviamente l'inusucapibilità del bene medesimo. Sembra pertanto potersi concludere che, escluse le vicende di traslazione della titolarità che si sono verificate e quindi di acquisizione a titolo derivativo originario di diritti reali su tali beni, **i domini collettivi si contraddistinguono per l'esercizio di soli diritti di godimento, di utilizzazione e di uso, rilevando in maniera determinante anche la conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del**

paesaggio. In buona sostanza, quindi, con il provvedimento in esame si tenta di conferire certezza a situazioni giuridiche soggettive che spesso hanno avuto contorni sfumati proprio perché hanno sedimentato nel tempo, si sono verificati per lunghissimi periodi e, come dicevo, addirittura questi beni o il loro utilizzo - per essere più precisi, corretti e puntuali relativamente al concetto che dobbiamo avere in tema di diritti collettivi - sono stati tramandati di padre in figlio per intere generazioni (dal nonno sono passati al padre, dal padre al figlio) nell'esclusivo utilizzo. Viene quindi definitivamente sgomberato il campo sulla destinazione che questi beni possono avere; semplicemente rimane quindi la natura originaria, che è quella di beni messi a disposizione, di beni di proprietà di enti pubblici, o comunque di proprietà pubblica, che vengono messi a disposizione per l'utilizzo, l'uso e anche lo sfruttamento con particolari destinazioni. Si pensi, ad esempio, all'uso per il legnatico (si consente cioè alla cittadinanza di andare a fare legna per i propri bisogni in territori di proprietà della collettività), o all'attribuzione del diritto di pascolo sempre su beni della collettività; nello stesso tempo però si consente al privato cittadino di introdurre le proprie greggi, le proprie mandrie per poter pascolare in questi terreni, che tuttavia mantengono in ogni caso la loro natura pubblica e che mai possono diventare oggetto di usucapione o comunque di traslazione del diritto di proprietà. Si è pertanto voluto definire per atto di legge questo rapporto tra le comunità collettive e i beni, le terre di cui parlavo, tendendo quindi a dare sicurezza nei diritti di godimento ovviamente anche in quei rapporti sociali che sino ad ora erano stati rimessi a fonti di regolazione subordinate o comunque di giuridicità assai sfumata, dai contorni assai sfumati".

Beni collettivi:
elenco

In particolare, il comma 1 qualifica i seguenti beni come beni collettivi:

- le **terre di originaria proprietà collettiva** della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate (lett. a);
- le **terre**, con le costruzioni di pertinenza, **assegnate in proprietà collettiva** agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati (lett. b);

Si ricorda che le Proprietà Collettive, pur nella molteplicità di nomi attraverso cui si contraddistinguono (Comunioni Familiari Montane, Comunali, Consorzi di Utenti, Università agrarie, Beni sociali, Vicinie, Regole, Comunelle, Partecipanze agrarie, Società di antichi originari, Jus, Consorzerie, Ademprivi, ASUC, ASBUC, Frazioni ecc.), si caratterizzano nell'ordinamento italiano per una serie di vincoli nella utilizzabilità del loro patrimonio che si possono riassumere nelle cosiddette "quattro i": inalienabilità, inusucapibilità, inespropriabilità e immutabilità della loro destinazione agrosilvopastorale.

- le terre derivanti da **scioglimento delle promiscuità** ai sensi dell'art. 8 della [legge n. 1766 del 1927](#), sul riordinamento degli usi civici. Si fa riferimento alla disposizione che ha sciolto senza compenso tutte le comunioni per servitù reciproche e per condominio attribuendo a ciascun Comune o a ciascuna frazione una parte delle terre in piena proprietà, corrispondente in valore all'entità ed estensione dei reciproci diritti sulle terre, tenuto conto della popolazione, del numero degli animali mandati a pascolare e dei bisogni di ciascun Comune e di ciascuna frazione (Cass., sent. n. 10748 del 1992, ha riconosciuto in materia una soggettività diversa della frazione da quella dell'ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile);
- le **terre derivanti da conciliazioni** nelle materie regolate dalla predetta [legge n. 1766 del 1927](#) (lett. c). Si ricorda che l'[art. 29 della legge n. 1766/1927](#) prevede la possibilità in ogni fase del procedimento di liquidazione degli usi civici, di promuovere un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato.
- le **terre derivanti dallo scioglimento di associazioni agrarie** (lett. c), ovverosia le "associazioni di cui alla [legge n. 397 del 1894](#)", il cui elenco indica a titolo esemplificativo le Università Agrarie del Lazio, ricomprendendo, però, tutte le Associazioni od Università agrarie d'Italia;
- le **terre derivanti dall'acquisto ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102** (lett. c); il riferimento all'art. 22 della legge del 1927 sembra richiamare la possibilità, in caso di terreni poco estesi e necessità di divisione tra più famiglie, di aumentare la massa da dividere, consentendo a Comuni e associazioni di fruire delle agevolazioni per l'acquisto di nuovi terreni; l'art. 9 della legge del 1971 prevede che le Regioni, le Comunità montane e i comuni possano acquistare ed espropriare terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali.
- le **terre derivanti da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici** (lett. c);

Tale ultima previsione, a fini di chiarezza interpretativa, potrebbe essere suscettibile di una più puntuale formulazione. Andrebbe chiarito, infatti, se il riferimento di cui alla lett. c) è fatto a quelle terre che, all'esito delle suddette operazioni e provvedimenti commissariali di liquidazione degli usi civici, sono scorporate dal fondo gravato dall'uso civico ed assegnate all'ente collettivo. Tale interpretazione sembra derivare dalla circostanza che, diversamente, dovrebbe riferirsi a terre ormai entrate, con la liquidazione, nel patrimonio di un privato e la cui destinazione a bene collettivo appare estranea al sistema.

- **le terre derivanti da permuta o da donazione** (lett. c); anche tale previsione pare meritevole di essere meglio circostanziata in relazione ai soggetti coinvolti nei citati negozi giuridici;
- **le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, su cui i residenti del comune e della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati** (lett. d)

In base al comma 2, tutti tali beni, con la sola eccezione delle terre di proprietà pubblica o privata sui quali gli usi civici non siano stati ancora liquidati (lett. d), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche **patrimonio civico o demanio civico**. L'utilizzazione di tale patrimonio dovrà essere effettuata in conformità alla destinazione dei beni e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo (comma 5)

Patrimonio (o demanio) civico

L'eccezione prevista dal comma 2 sembra derivare dal fatto che le terre di cui alla lett. d) appartengono "iure privatorum" a un ente collettivo oppure a un privato che, in entrambi i casi, sfuggono alla qualifica di bene demaniale.

I commi 3 e 6 definiscono il **regime giuridico dei beni collettivi** prevedendo:

- inalienabilità;
- indivisibilità;
- inusucapibilità;
- perpetua destinazione agro-silvo-pastorale;
- la loro sottoposizione a vincolo paesaggistico. L'art. 142 del Codice dei beni culturali ([D.Lgs. n. 42 del 2004](#)), appositamente richiamato, prevede infatti che siano di interesse paesaggistico e sottoposti alla disciplina della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (comma 1, lett. h). Il provvedimento precisa che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Inoltre, la proposta di legge precisa che il vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici. *Anche in questo caso si valuti se la disposizione debba valere esclusivamente per i beni che, a seguito di liquidazione, siano stati assegnati all'ente collettivo.*

Regime giuridico dei beni collettivi

Il comma 4 stabilisce che, **in relazione alle proprietà collettive di organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane e le regole cadorine**, sono fatte salve le previsioni dell'art. 11, terzo comma, della [legge n. 1102/1971](#). Il primo comma di tale disposizione stabilisce l'inalienabilità, indivisibilità e vincolatività delle attività agro-silvo-pastorali come patrimonio antico delle comunioni, trascritto o intavolato nei libri fondiari. Il riferimento alla salvezza delle previsioni del terzo comma dell'art. 11 è alla possibilità di **libera contrattazione dei soli beni acquistati dalle comunioni montane dopo il 1952**; per tutti gli altri beni la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione.

Vincoli alla libera contrattazione di proprietà collettive montane

Il comma 7 prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame - nell'ambito del **riordino della disciplina delle comunità montane** di cui al comma 4 - le regioni debbano, nel rispetto degli statuti di tali organizzazioni, esercitare le competenze loro attribuite dalla [legge 97 del 1994](#) (art. 3, comma 1, lett. b), nn. da 1 a 4) cioè disciplinare con legge i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei

Regolamentazione regionale delle proprietà collettive montane

familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

Decorso il citato termine annuale, ai citati adempimenti provvedono con atti amministrativi - poi resi esecutivi con deliberazione della Giunta regionale - gli enti esponenziali delle collettività titolari sul territorio dei beni collettivi.

Il comma 7 stabilisce, infine, l'abrogazione della norma transitoria di cui al comma 2 dell'art. 3 della citata legge del 1994 che prevede che, fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali indicate al comma 1, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della stessa [legge 97/1994](#), in quanto con essa compatibili.

Il comma 8 stabilisce che **nell'assegnazione di terre-beni collettivi** ai sensi della legge in esame, gli enti esponenziali delle collettività debbano dare priorità ai *giovani agricoltori*, come definiti ai sensi della normativa UE.

Priorità ai
giovani
agricoltori

Il Reg (CE) 17 dicembre 2013, n. 1305/2013 definisce un **giovane agricoltore** come *"una persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda (art. 2).*

Relazioni allegata o richieste

All'originaria proposta di legge presentata al Senato (A.S. 968) è allegata una relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

Il provvedimento intende dare compiuta forma normativa ai domini collettivi, istituiti già esistenti di fatto nell'ordinamento giuridico. Si giustifica, quindi, l'intervento con legge.



Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La Corte costituzionale (sentenza n. 210 del 2014), le cui argomentazioni si possono considerare valide anche per i domini collettivi, ha avuto modo di evidenziare come la materia degli usi civici abbia un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, in base all'[articolo 117, secondo comma, lettera s\), della Costituzione](#), spetta alla legislazione esclusiva dello Stato.

La materia dei domini collettivi è riconducibile anche all'ordinamento civile, attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'[articolo 117, secondo comma, lettera l\), della Costituzione](#).

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 3, comma 7, prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame, le regioni debbano disciplinare con legge i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

AG0465	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia