



Norme in materia di domini collettivi A.C. 4522

Dossier n° 295 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
25 luglio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4522
Titolo:	Norme in materia di domini collettivi
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	3
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato approvato in prima lettura dal Senato.

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

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.

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

- 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**).

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.

Viene riconosciuta la sussistenza di un **diritto sulle terre di collettivo godimento** quando:

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

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

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, inusufruttabilità, 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);
- **le terre derivanti da permuta o da donazione** (lett. c);
- **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)

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

- inalienabilità;
- indivisibilità;
- inusufruttabilità;
- 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.

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.

Il **comma 7** prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge in esame - nell'ambito del **riordino della disciplina delle organizzazioni 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 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 a sensi della normativa UE.

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.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare riconducibile nel suo complesso alle materie **ordinamento civile e tutela dell'ambiente**, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l) ed s), Cost.).

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 210 del 2014, le cui argomentazioni si possono considerare valide anche per i domini collettivi, ha avuto infatti 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, in aderenza anche all'articolo 9 della Costituzione; secondo la Corte, se la legge n. 1766 del 1927 sugli usi civici e gli altri diritti di comune

godimento delle terre (cui tuttora deve farsi riferimento) aveva la finalità di liquidare questi ultimi, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, essi sono però sopravvissuti con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese; anzi – prosegue la Corte – "i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali".

Nella sentenza n. 228 del 2016, la Corte ha inoltre evidenziato che "l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile»";

L'[articolo 118, quarto comma, della Costituzione](#) ha inoltre 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 tale disposizione 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

L'**articolo 3, comma 7**, prevede, al primo periodo, che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Quest'ultima disposizione prevede l'adozione di leggi regionali in materia di organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali, che disciplinano fra l'altro: le condizioni per l'autorizzazione ad una diversa destinazione dei beni comuni; le forme 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; il 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.

In caso di mancata adozione dei provvedimenti regionali nel termine previsto, l'articolo 3, comma 7, secondo e terzo periodo, dispone che ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza, con provvedimenti resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali.

L'articolo 3, comma 7, sembra dunque riconoscere in capo agli enti esponenziali delle collettività un potere sostitutivo in caso di mancato esercizio di competenze regionali, che interessano anche rilevanti profili pubblicistici quali l'autorizzazione alla destinazione dei beni, le forme di iscrizione in pubblici registri, la pianificazione urbanistica ed i procedimenti amministrativi; esso impone inoltre l'obbligo per le Regioni di adeguarsi ai provvedimenti di tali enti rendendoli esecutivi con delibere delle Giunte regionali.

Tale disposizione deve essere dunque valutata alla luce delle competenze regionali e del disposto dell'articolo 120 della Costituzione.

cost295	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura