BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Viterbo

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VITERBO

Usi civici dagli antichi diritti al PNRR

Atti del convegno del
27 ottobre 2023 - Aula Magna S. Maria in Gradi
Università degli Studi della Tuscia -Viterbo

INDICE

Parte prima – Fondamenti storici e sistematici

G. GIOIA – A. CAROSI, *I beni di uso comune nella preistoria e nella storia del diritto*

R. VOLANTE, *Gli usi civici prima e dopo la legge 16 giugno 1927, n. 1766. Alcune riflessioni sul principio di indisponibilità dei diritti collettivi*

A. LORIZIO, *Gli usi civici dagli antichi diritti al Pnrr*

Parte seconda – Le prospettive legislative e istituzionali

V. CERULLI IRELLI, *La legge "norme in materia usi civici e proprietà collettive "20 novembre 2017, n.168 e il suo adeguamento ai principi della giurisprudenza costituzionale*

E. PICOZZA, *I profili urbanistico-edilizi degli usi civici*

Parte terza -Profili civilistici, dominicali e di soggettività

N. CORBO, *Gli usi civici nel quadro del Pnrr. Crisi o" resistenza debole" del dominio collettivo?*

A. CARAVITA di TORITTO, *La soggettività nei domini collettivi*

A. PERINELLI, *La permuta delle proprietà collettive*

Parte quarta - Profili amministrativi nazionali e locali

A. BASTIANELLI, *L'amministrazione dei domini collettivi da parte delle Regioni prima e dopo il Pnrr*

M. PURCHIARONI, *L'Università agraria di Vasanello: le origini, le problematiche gestionali, le prospettive di sviluppo*

G. SALEPPICHI, *Problematiche giuridiche delle associazioni agrarie nella Tuscia*

Parte quinta - Profili giurisdizionali

G. GIOIA, *Il Commissario per gli usi civici: un giudice ibrido ma necessario*

PROBLEMATICHE GIURIDICHE DELLE ASSOCIAZIONI AGRARIE NELLA TUSCIA

di Guido Saleppichi (*)

Abstract: Il presente articolo esamina il problema storico-giuridico delle associazioni agrarie nella Tuscia, contestualizzandone la peculiare natura e inquadramento. Tradizionalmente collocate nell'ambito del diritto pubblico, queste entità hanno progressivamente acquisito caratteristiche che le posizionano in una zona di confine tra pubblico e privato, qualificandosi come "organizzazioni pubbliche in forma privatistica". Il contributo analizza i profili generali del regime degli assetti fondiari collettivi e le loro implicazioni sull'organizzazione interna delle comunità. Vengono altresì esplorati i poteri di autotutela esecutiva di cui godono tali associazioni, con particolare riferimento alla gestione della finanza e dei beni. Infine, si approfondiscono i meccanismi di gestione pianificata e di incremento del patrimonio collettivo, concludendo con un'analisi critica sui controlli a cui queste realtà sono soggette.

This study examines the legal framework of agrarian associations in the Tuscia region, tracing their historical evolution and their public-private hybrid nature. It analyses the regime of collective landholdings - characterized by inclusivity, democratic governance, and inalienability - as well as administrative self-enforcement powers, and planned land management, with a focus on land use conversion and landscape valorisation. Finally, it discusses external oversight mechanisms and tensions between local autonomy and regional regulation, proposing a new balance between environmental protection, economic sustainability, and community identity.

Sommario: 1. Il problema storico-giuridico delle associazioni agrarie della Tuscia. – 2. Loro tradizionale inquadramento all'interno del diritto pubblico. – 3. Tra pubblico e privato: le «organizzazioni pubbliche in forma privatistica». – 4. Profili generali del regime degli assetti fondiari collettivi e suoi risvolti sull'organizzazione della comunità. – 5. Poteri di autotutela esecutiva: la finanza e i beni. – 6. La gestione pianificata e gli incrementi del patrimonio collettivo. – 7. I controlli.

1. Il problema storico-giuridico delle associazioni agrarie della Tuscia.

Se la diffidenza, non di rado, si nutre d'insipienza, si comprende il sospetto che, in certi ambienti, avvolge quegli istituti — variamente denominati — con cui si designano le molteplici forme di appropriazione fondiaria collettiva e l'ordine con cui si regola il rapporto tra la terra e la comunità.

L'equivoco, profondamente radicato nell'immaginario popolare, affiora con nitidezza in alcuni opuscoli del XIX secolo: allorché si facevano strada le intenzioni liquidatorie, essi alimentarono il dibattito civico dipingendo le associazioni agrarie con tratti cupi e sfumati, delle quali — si diceva — «sel sanno coloro soltanto che hanno le mani in pasta» (1).

La nascita di tali associazioni può collocarsi tra Quattrocento e Cinquecento, quando nello Stato pontificio emergeva una nuova classe sociale composta da affittuari, appaltatori, possessori di animali da lavoro e da allevamento, soggetti dotati di capitali da impiegare nei processi produttivi e

(*) G. Saleppichi è Avvocato del Foro di Viterbo.

Il testo è la rielaborazione, aggiornata agli interventi normativi alla giurisprudenza ed ai contributi dottrinali sopraggiunti, della relazione al convegno di studi "Gli Usi civici nella Tuscia", tenutosi presso l'Università degli Studi della Tuscia il 20 ottobre 2017.

(1) G. Gasparoli, *Riflessi sull'arte agraria di Viterbo, e suo regolamento amministrativo*, Orvieto, 1841.

capaci di collocare i prodotti sui mercati locali ed esteri. Era una formazione eterogenea, unificata però dall'aspirazione alla proprietà fondiaria e alla conseguente promozione sociale.

Si trattava, dunque, di quel ceppo che nei secoli seguenti avrebbe alimentato la borghesia agraria e che già allora si manifestava come corporazione chiusa, composta dalle famiglie benestanti e, per ciò stesso, distinta dal più ampio ceto dei contadini poveri.

La base sociale delle associazioni agrarie — nello Stato pontificio — non coincideva con la generalità dei residenti: individuava piuttosto un gruppo ristretto di "bovattieri" o "possidenti di bestiame", quella componente benestante che si era affermata non per rendite di derivazione feudale, ma per effetto del proprio lavoro e dell'iniziativa economica.

È questo un tratto distintivo che merita d'essere segnalato: esso offre la chiave di lettura del vigore con cui, in questi territori, vennero a contrastare le spinte liquidatorie, fino a ottenere risultati di rilievo sul piano legislativo (2): basti richiamare il peculiare meccanismo della liquidazione invertita di cui all'art. 9, l. 24 giugno 1888, n. 5489 (poi confluito nel T.U. 1891) e la compiuta disciplina dell'Ordinamento dei domini collettivi nelle Provincie dell'ex Stato Pontificio (l. 4 agosto 1894, n. 397).

2. Loro tradizionale inquadramento all'interno del diritto pubblico.

Le numerose controversie — omogenee per oggetto, perché investono l'accesso alle associazioni, il loro rapporto con il Comune, la tutela e la gestione dei diritti — attestano la rilevanza di un fenomeno che, già nell'ordinamento pontificio, gravitava nell'orbita del diritto pubblico. Tale qualificazione non va però assunta come dato ontologico, da affidare a dispute teoriche astratte: è, piuttosto, un attributo da ricavare di volta in volta in relazione al contesto e al peso degli interessi generali soddisfatti attraverso le forme di gestione collettiva (3).

Anche la legge 16 giugno 1927, n. 1766, ha consolidato tale impronta pubblicistica della gestione (4), stabilendo, all'art. 26, l'apertura delle terre agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione.

Muovendo da questa disposizione e da una motivazione puntuale sull'evoluzione storica degli istituti, la giurisprudenza di legittimità (Cassazione) ha tratto conclusioni nel senso della natura pubblicistica delle associazioni agrarie del Lazio (5), precisando, in un secondo tempo, la non economicità dell'attività svolta (6).

---

(2) Così definita nell'antico statuto del Comune di Viterbo, Libro I, rubrica 38: «*Bubulcorum et pecudariorum artes unam cum vaccarum seu ovium aliorumque animalium unionem contraxerunt, et unicam universitatem sub agriculturae vocabulo*».

(3) La giurisprudenza commissariale ha chiarito che «Le associazioni agrarie che esistevano anteriormente alla l. 4 agosto 1894 n. 397, avevano già una personalità giuridica propria che la suddetta legge non fece che riconoscere» (Commiss. usi civici Bologna, 15 settembre 1930, Comunanza agr. Melano c. Comunanza agr. Cupo, in *Riv. Demani*, 1930, 759).

(4) Cfr. G. Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88 ss.: «con l'unificazione imposta dalla legge del 1927 (e regolamento del 1928), si è inteso dar risalto innanzi tutto e in ogni caso all'interesse pubblico preminente in materia e, di conseguenza, *pubblicizzare* i diritti delle comunità, inquadrandoli nel loro insieme come diritti pubblici, anche là dove erano rimasti – così come erano stati un tempo in tutta Italia – meri diritti privati limitati nella disponibilità solo dalla loro natura di diritti della comunità».

(5) Cass., 28 giugno 1975, n. 2544, in *Giur. it.*, 1976, I, 1, 944: «A differenza delle associazioni agrarie costituite in altre regioni, le università agrarie del Lazio, costituite nelle province dell'ex stato pontificio e regolate dalla 1. 4 agosto 1894, n. 397, sono enti pubblici economici giacché la loro attività, diretta all'esercizio esclusivo prevalente nel campo della produzione agricola e svolta nell'interesse dei propri associati, è di carattere imprenditoriale».

(6) Cass., 13 maggio 1980, n. 3135, in *Foro it*., 1981, 1, 473, con nota di Bellantuono: «Le università o associazioni agrarie (ivi comprese le università agrarie delle province dell'ex stato pontificio) hanno natura di enti pubblici esponenziali di collettività di utenza civica, i quali hanno come base associativa le stesse popolazioni stanziate nei vari territori o alcune categorie (classi) di esse e quale fine la regolamentazione degli usi civici per il soddisfacimento di bisogni elementari della vita delle dette popolazioni o classi di popolazioni (e in ciò si intende lo stretto collegamento fra tali organizzazioni e le strutture pubbliche municipali): appare pertanto incongrua per tali enti la qualificazione di economicità».

3. Tra pubblico e privato: le «organizzazioni pubbliche in forma privatistica».

Attualmente sono mutate le ragioni che giustificano il mantenimento dei rapporti che ci occupano nell'ambito del diritto pubblico: abbandonate le finalità liquidatorie (che, comunque, non costituiscono le uniche direttrici interpretative della legge del 1927), a partire dagli anni Settanta è stato riconosciuto, accanto alla tradizionale impostazione in chiave produttiva, anche la funzione di protezione ambientale assicurata dal regime di proprietà collettiva, consistente nella attitudine a garantire il mantenimento di un rapporto equilibrato tra aree urbanizzate ed aree verdi(7).

Detto riconoscimento è stato definitivamente normativizzato con la l. 8 agosto 1985, n. 431 (cd. Legge Galasso), mediante l'inclusione delle «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» tra i beni soggetti a vincolo paesaggistico. (oggi art. 142, lett. h, del codice dei beni culturali, d.lgs. n. 42 del 2004).

La giurisprudenza costituzionale ha opportunamente dato conto di questa evoluzione dell'ordinamento, la quale «ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime»(8), seguendo una impostazione coerente con la concezione culturale che non disconosce il ruolo delle collettività nella formazione delle bellezze paesaggistiche(9), ne ha fatto un tratto caratterizzante della legislazione di settore(10).

Ciò ha inevitabilmente spostato le fondamenta e in certa parte ricostruito l'architettura dogmatica della materia, rendendo recessivo il ruolo qualitativo e quantitativo di alcuni istituti tipici della legislazione liquidatoria, quali l'assegnazione a categoria, la quotizzazione, la legittimazione e l'alienazione. Hanno invece acquistato rilevanza i poteri di pianificazione territoriale (tra i quali deve essere incluso il mutamento di destinazione) che le associazioni agrarie sono chiamate ad esercitare – di concerto con le altre amministrazioni coinvolte – dovendosi assicurare la gestione produttiva e sostenibile delle terre collettive(11).

Il legislatore ha inteso interpretare questi mutamenti riconoscendo alle associazioni agrarie una «personalità giuridica di diritto privato» (art. 1, comma 2, l. n. 168 del 2017) che, però, non altera e non potrebbe alterare l'essenza dell'attività gestoria, la quale appare ancora «rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali ed in stretto collegamento, nella maggior parte dei casi, con le strutture municipali»(12). Ne consegue che, anche la «facoltà [...] di assumere la personalità giuridica di diritto privato può essere costituzionalmente legittima solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello

(7) Sulla distinzione tra agricoltura-produzione e agricoltura protezione, si veda M. S. Giannini, *Un giudizio sul decreto n. 11*, in *Il trasferimento dell'agricoltura alle regioni. Agricoltura e regioni*, Bologna, 1972.

(8) Corte cost., n. 71 del 2020.

(9) Notava il Leopardi: «Ora in queste cose, una grandissima parte di quello che noi chiamiamo naturale, non è; anzi è piuttosto artificiale: come a dire, i campi lavorati, gli alberi e le altre piante educate e disposte in ordine, i fiumi stretti infra certi termini e indirizzati a certo corso, e cose simili, non hanno quello stato né quella sembianza che avrebbero naturalmente. In modo che la vista di ogni paese abitato da qualunque generazione di uomini civili, eziandio non considerando le città, e gli altri luoghi dove gli uomini si riducono a stare insieme; è cosa artificiata, e diversa molto da quella che sarebbe in natura» (G. Leopardi, *Elogio degli uccelli*, in *Operette Morali*, Milano, 1827, 217).

(10) Si veda, in particolare B. Croce, *Senato del Regno. Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico. Disegno di legge presentato dal Ministro dell'Istruzione Pubblica Croce nella tornata dal 25 settembre 1920 - n. 204 della XXV legislatura*, in *Camera dei deputati. Segretariato generale, Ricerca sui beni culturali*, Roma, 1975, I, 27 ss.; M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15, il quale ha evidenziato la convergenza di una pluralità di aspetti attorno all'ambiente, tutti concorrenti a rafforzare il legame tra questo, l'idea di paesaggio e la tutela di valori culturali.

(11) Cfr. al riguardo Corte costituzionale, 11 maggio 2017, n. 103, 31 maggio 2018, n. 113, 12 febbraio 2020, n. 71.

(12) Corte cost., 22 luglio 1998, n. 316.

stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare *societas* il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività»(13).

Usando queste espressioni, la Corte costituzionale ha inteso ribadire l'intangibilità del concetto di comunità – che individua i titolari del dominio collettivo e rispetto al quale la forma organizzativa scelta costituisce mero criterio di trattamento – sulla base del quale trova la sua giustificazione il rapporto con la terra, secondo attributi di cittadinanza ed incolato, affatto estranei ai meccanismi di acquisto e successione nelle situazioni giuridiche caratteristici delle organizzazioni private.

Questo dato, d'altro canto, non risulta affatto smentito dal riscontro, sul piano storico e geografico, di plurimi e differenziati meccanismi di acquisto dello *status civitatis*, perché ciò non rappresenta nient'altro che la conferma del particolarismo giuridico italiano, che ha visto, accanto a comunità identificate attraverso il solo elemento della residenza anagrafica o della appartenenza ad un censo (soprattutto nel Mezzogiorno e nell'ex Stato Pontificio), altre strutturate attorno a vincoli agnatizi (come le regole dell'arco alpino).

Pertanto, il criterio di trattamento della forma organizzativa – sia essa privata o pubblica – contenuto nell'art. 1, comma 2, della l. n. 168 del 2017, non può essere ridotto secondo una prospettiva uniformatrice della disciplina perché così si finirebbe con lo snaturare il fondamento stesso della tutela paesaggistica ed ambientale e lo spirito stesso della legge del 2017, volta, invece, a preservare quell'*altro modo di possedere*, modellato sulle specificità territoriali e sociali, autenticamente e storicamente contrapposto all'astrattezza della proprietà privata.

Nemmeno si può ritenere che l'assegnazione della formale personalità giuridica di diritto comune sia valsa a sovvertire la sostanza delle associazioni agrarie, le quali continuano ad essere intestatarie della cura di interessi pubblici.

Questa apparente ambiguità tra forma esteriore privata e sostanza pubblica – frutto di riqualificazione legislativa, emblematica della liquefatta nozione di ente pubblico – è, peraltro, riproduttiva di uno schema già collaudato dal legislatore ed in più occasioni giudicato legittimo dalla Corte costituzionale(14), tradotto dalla dottrina più autorevole nella categoria delle «organizzazioni pubbliche in forma privatistica»(15) e riconosciuto dalla giurisprudenza(16).

Occorre, pertanto, seppur brevemente, richiamare i caratteri fondamentali dell'inderogabile regime giuridico degli assetti fondiari collettivi, al fine di stabilire i confini entro i quali è legittima l'applicazione delle regole di diritto comune.

4. Profili generali del regime degli assetti fondiari collettivi e suoi risvolti sull'organizzazione della comunità.

Dal richiamato concetto positivo di comunità si ricavano i corollari di inclusività, democraticità e di incommerciabilità, che costituiscono il regime giuridico dei beni collettivi.

Il carattere inclusivo degli assetti fondiari collettivi, che si traduce nell'apertura del bene al godimento di tutti i membri della collettività, in autentica antitesi allo *ius excludendi alios* della proprietà privata, si ricollega al «principio che chi soffre i pesi della cittadinanza debba goderne pure i vantaggi ed alla [...] considerazione che la proprietà collettiva in qualunque periodo la si voglia considerare [...] ebbe in origine carattere universale nel senso che avevano diritto a goderne tutti i *cives*»(17) e, sul piano processuale, acquista effettività con il riconoscimento della legittimazione ad

(13) Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71.

(14) Si pensi, quali esempi paradigmatici, alle vicende degli enti previdenziali dei professionisti (Corte cost., 17 marzo 1995 n. 88), delle fondazioni liriche (Corte cost., 21 aprile 2011, n. 153) e delle ex IPAB, oggi ASP (Corte cost., 27 giugno 2012, n. 161).

(15) V. Cerulli Irelli, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011, 35 ss.; ID., *Costituzione e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2022, 275 ss.

(16) TAR Lazio, Roma, 6 febbraio 2017, n. 1883.

(17) App. Roma, 18 maggio 1931, in *Riv. demani*, 1931, 752.

agire al singolo, in proprio e come cittadino, anche in opposizione all'ente gestore, promuovendo le azioni il cui esito positivo possa giovare a tutta la comunità.

Al regime pubblicistico comunitario deve riconnettersi anche l'applicazione del principio democratico – richiamato in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale(18) – che regola il funzionamento dell'organizzazione nel momento di assunzione delle decisioni, nella loro attuazione ed in sede di rendicontazione e controllo del corretto adempimento della funzione gestoria.

L'art. 3, comma 3, della l. n. 168 del 2017 ha ribadito l'indivisibilità, indisponibilità, imprescrittibilità per tutti i diritti collettivi – già ricavabile indirettamente dagli artt. 9 e 12, co. 2, l. n. 1766/1927 – con una disposizione che consolida un risalente *ius receptum*.

Di esso non è possibile tuttavia generalizzare il fondamento, trattandosi invece di una costante da studiare prendendo le mosse da ricerche locali, anche se un comune filo rosso – secondo risalente opinione già tramandata dai giuristi medievali – potrebbe essere individuato nel carattere dinamico della comunità, proiettata nella prospettiva intergenerazionale (art. 1, comma 1, lett. c, l. n. 168 del 2017), sicché il regime di imprescrittibilità deriverebbe dalla considerazione che il diritto collettivo «*duret in aeternum, donec universitas ipsa durat*»(19), con la precisazione che esso non viene meno neanche in caso di abbandono in massa del territorio, «importando ciò unicamente la sospensione dell'esercizio degli usi: questi passano nella nuova popolazione sopravvenuta, ovvero nel caso di trasmigrazione o fusione della popolazione in altra o con altra comunità, si trasferiscono in detta ultima comunità»(20).

Nello Stato Pontificio, il regime di indisponibilità è ricondotto alla bolla di Clemente VIII *De bono regimine* del 15 agosto 1592, con la quale fu vietato alle comunità di «vendere, alienare, ipotecare beni e ragioni di esse comunità, né tampoco imporre sopra essi censi».

E' importante ricostruire questo fondamento della indisponibilità per comprenderne a pieno le conseguenze, ancor più rigorose di quelle previste per il demanio pubblico, non potendosi nemmeno astrattamente ipotizzare l'interpretazione di comportamenti in senso tacito o concludente al fine di ricavare una volontà comunitaria contraria con quella di conservare la destinazione collettiva, la quale, se orientata in tal senso, doveva risultare espressa in pubblica assemblea, con il consenso di tutti i cittadini (*nemine discrepante*)(21).

Negli ordinamenti preunitari, tale intensità della tutela era giustificata con la necessità di garantire le comunità dagli abusi, ovunque assai diffusi. Oggi è bene richiamarla per ricostruire la portata di un principio generale, e ciò riteniamo sia sufficiente ai fini del discorso che qui occupa. Non tratteremo, quindi, in questa sede delle deroghe al principio di indisponibilità – che, pure, formalmente, permangono in vigore, ancorché soggetti ad una applicazione assai rigorosa –, trattandosi di istituti non funzionali alla ricostruzione sistematica della materia, la quale, scrostata da ogni finalità liquidatoria, è ormai tendenzialmente ispirata a diversi principi di conservazione, gestione pianificata ed incremento dei patrimoni collettivi.

---

(18) Cfr. Corte cost., 13 novembre 1997, n. 345 e 27 luglio 2006 n. 310.

(19) Così A. D'Isernia nelle *Constitutiones Regni utriusque Siciliae, in l. cum per partes Apuliae, de animalibus in pascuis assignandis*, *const.* 1, tit. 55, lib. III, 271. Il principio riceveva esplicito riconoscimento normativo nel capitolo angioino *Item boves* e nelle prammatiche *De salario* e *De baronibus*.

(20) Cass., 14 ottobre 1953, n. 3345, cit.

(21) L'espressione *nemine discrepante* ricorre nelle deliberazioni delle assemblee collettive, ad indicare il consenso di tutti i condomini. Nel Regno di Napoli queste decisioni dovevano ricevere l'approvazione della Regia Camera della Sommaria. La prammatica *De Baronibus* vietava di costituire difese all'interno dei demani «*sine expresso consensu vassallorum et viciniorum communionum forte, aut jus aliquod in territoriis, seu nemoribus ipsi habentium, et de licentia nostra aut nostri gemneralis Viceregis; et si quae forte factae sunt, volumus per Officiales nostros Summariae, partibus auditis, provideri de justitia*».

5. Poteri di autotutela esecutiva: la finanza e i beni.

5.1. Risalente e consolidato è il riconoscimento del potere impositivo delle associazioni agrarie nei confronti degli utenti.

L'art. 8 l. n. 397 del 1894 – con riferimento alle università agrarie dell'ex Stato Pontificio – e l'art. 46 del r.d. n. 332 1928 – di applicazione generalizzata a tutto il territorio italiano – intesero attribuire alle associazioni agrarie particolari poteri per l'esazione dei contributi sociali, in coerenza con la loro assimilazione alle autonomie locali, tali da indurre la giurisprudenza a riconoscervi capacità impositiva nei confronti degli utenti.

In epoca passata la Suprema Corte ha qualificato la natura «sostanzialmente tributaria» dei contributi imposti agli utenti per far fronte alle attività di amministrazione, argomentando dalla natura del rapporto, non riconducibile nell'ambito di quelli privatistici dell'associazione o della comunione(22).

In tale prospettiva, anche l'uso del termine «corrispettivo» da parte del legislatore è stato ritenuto improprio, sul rilievo che si tratterebbe di contributi per la gestione dei beni, più che di canoni concessori(23).

5.2. È opinione risalente che l'apprensione delle gestioni collettive ai principi pubblicistici non consenta all'ente gestore – sia esso l'associazione agraria o il comune – di esercitare sul demanio civico il potere di autotutela esecutiva attribuito in via generale dall'art. 823 c.c. sul demanio pubblico.

Poteri di autotutela possessoria – le cd. reintegre – sono previste dagli artt. 9 e 30 della l. n. 1766 del 1927. Originariamente intestati al Commissario Usi civici nella sua iniziale duplice veste di giudice e organo dell'amministrazione, sono stati trasferiti alle Regioni, assieme a tutte le altre funzioni amministrative, così come disposto dall'art. 66, d.P.R. n. 616/1977(24).

Qui si entra in una delle ferite aperte nel rapporto tra enti gestori ed amministrazioni regionali, perché l'esercizio della funzione di autotutela esecutiva secondo il riparto sopra esposto è risultato largamente inefficiente alla luce dei tempi medi necessari per il completamento del procedimento amministrativo di reintegra.

La natura giuridica pubblica degli enti gestori, unitamente alla considerazione che «il regime giuridico del demanio di uso civico non differisce da quello degli altri beni demaniali»(25) aveva indotto, in passato, una parte della giurisprudenza a riconoscere la legittimità dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 823 c.c.(26).

L'argomento è particolarmente sentito ed occorrerebbe sollecitare il legislatore a chiarire il sistema dei poteri di autotutela esecutiva sul demanio collettivo con una disposizione che lo armonizzi espressamente alla disciplina del demanio pubblico.

Un intervento sul punto sarebbe tanto più auspicabile alla luce della rinnovata concezione dei beni pubblici proposta dalle Sezioni Unite della Cassazione(27), condivisa dalla Corte costituzionale(28) e recentemente ribadita dal Consiglio di Stato(29), ove si è affermata una nozione di demanialità basata su criteri finalistici e funzionali, richiamando proprio i profili strutturali delle proprietà collettive.

---

(22) Cass., 14 dicembre 1978, n. 5946; Cass., 20 dicembre 1985, n. 6522.
(23) Cass., 11 marzo 2004, n. 5050.
(24) Cfr. Cons. Stato, parere n. 1277 del 79.
(25) TAR Lazio, 20 ottobre 1988, n. 598.
(26) Cons. Stato, 3 febbraio 2009, n. 595, oltre alla già citata TAR Lazio, Latina, n. 598 del 1988.
(27) Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665.
(28) Corte cost., 9 luglio 2014, n. 210.
(29) Cons. Stato, 5 dicembre 2023, n. 10507, di cui si dirà più oltre.

6. La gestione pianificata e gli incrementi del patrimonio collettivo.

Il piano paesaggistico è il luogo di sintesi dei molteplici interessi in gioco, dove occorre realizzare il necessario bilanciamento tra le richiamate esigenze di conservazione e gestione economicamente sostenibile dei beni. Il regime giuridico del dominio collettivo, inoltre, non impedisce che eventuali proventi della gestione possano essere utilizzati per l'acquisto di nuove aree.

Conservazione e gestione economicamente sostenibile sono obiettivi perseguibili con meditati interventi sui profili funzionali dei beni, adeguando le forme di godimento alle storicamente mutevoli esigenze della comunità titolare.

Lo strumento è incarnato dal mutamento di destinazione d'uso(30), individuato come linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle recenti, che hanno incluso gli assetti fondiari collettivi nella materia paesaggistica e ambientale, in grado di assicurare un regime di gestione «che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale»(31).

L'istituto trova il suo fondamento normativo nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, la cui formulazione conferma che la nuova destinazione possa essere autorizzata «quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti», con «la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata», descrivendo anche alcune ipotesi esemplificative di possibili destinazioni («la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili»), come chiarito in più occasioni dalla giurisprudenza(32).

Diverso problema è stabilire le modalità di realizzazione della nuova destinazione, qualora essa comporti la sottrazione del bene dall'uso collettivo, come accade nel caso in cui ne sia prevista la gestione economica (ad es. la realizzazione di un villaggio turistico).

In tali ipotesi, la giurisprudenza(33) ha assimilato il rapporto tra la collettività ed il terzo concessionario, a questa estraneo, ad una vera e propria concessione di beni pubblici, richiedendo che «le relative dinamiche procedimentali di gestione [...] debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità», vale a dire ai principi del diritto eurounitario(34).

Per contro, la disciplina pubblicistica non incide sui particolari regimi di gestione, nei quali si estrinseca il godimento diretto da parte degli utenti(35).

Questa distinzione, peraltro, rischia di rimanere oscura qualora non si tenga nel debito conto la struttura del rapporto tra utente ed ente gestore, caratterizzata da un «collegamento organico che non consente un distacco concettuale della persona giuridica dalle persone dei partecipi»(36).

Il dato fondamentale, spesso frainteso nelle aule giudiziarie, risiede nella constatazione che ciascun utente è componente della comunità e titolare del diritto sui beni collettivi: il suo rapporto con essi, come detto, è diretto e subisce la sola conformazione data dal regolamento che la comunità

---

(30) L'archetipo è rintracciabile nelle chiusure a difesa dei demani universali, autorizzate per sottrarre temporaneamente le terre all'uso comune e ricavarne un reddito da destinare a beneficio di tutta la popolazione.

(31) Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 71.

(32) Si veda, in particolare, il parere del C.G.A. per la Regione Siciliana del 18 luglio 1950, in *Il Consiglio di stato nel quadriennio 1947-50: relazione al presidente del Consiglio dei ministri*, Roma, 238 ss. 1952: «Gli esempi non sono che esempi: hanno la funzione di chiarire, in quanto opportuno, la portata propria della norma, non di determinare ex se tale portata, introducendo per virtù propria estensioni e restrizioni estranee alla parte propriamente normativa della disposizione, se espressa in termini tali - com'è nel caso in esame - da non ingenerare alcun dubbio circa la sua portata». Più di recente il concetto è stato ribadito dalla Cassazione, 30 gennaio 2001, n. 1307.

(33) Cons. Stato, 26 marzo 2013, n. 1698.

(34) Cfr. art. 12, dir. 2006/123/CE, cd. Bolkestein, recepita in Italia con d. lgs. n. 59 del 2010.

(35) 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*, Padova, 2018, 5, 1065 ha condivisibilmente precisato che «L'individuazione delle modalità di esercizio dell'uso congiunto resta pertanto affidata all'autonomia del dominio collettivo, con il limite della perpetuazione dell'organizzazione consuetudinaria».

(36) P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., 389; sempre in dottrina, si veda altresì V. Cerulli Irelli, *op. cit.,* 306. Per la giurisprudenza, in termini adesivi, TAR Lazio, Roma, 6 ottobre 2015, n. 11495.

si è data. Non altrettanto avviene nel caso in cui il bene venga utilizzato da un terzo, estraneo al perimetro della collettività titolare. Ciò può accadere tanto a titolo precario – allorché le risorse assicurate dai beni collettivi eccedano i bisogni della collettività e vi sia, pertanto, un *deficit* di domanda interna – quanto in conseguenza di un duraturo mutamento della destinazione d'uso, deliberato dal corpo sociale ed autorizzato dall'autorità preposta alla tutela del vincolo. In entrambi questi casi dal titolo di concessione scaturisce un diritto in capo al terzo, prima inesistente, che legittima il godimento del bene in conformità alla destinazione autorizzata.

Venendo, invece, alla possibilità di incrementare i patrimoni mediante l'acquisto di nuove terre, si tratta un aspetto che sarebbe meritevole di maggiore attenzione da parte del legislatore, soprattutto in considerazione della capacità delle associazioni agrarie di farsi promotrici di veri e propri processi di rigenerazione e valorizzazione del paesaggio agrario, auspicando «interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate»(37).

De iure condendo, questa attività di presidio territoriale andrebbe potenziata, anche attraverso l'attribuzione di poteri *latu sensu* ablatori, volti ad incidere sul solo momento acquisitivo, come, ad esempio, già accade in tema di circolazione dei beni culturali (artt. 60 ss. del d.lgs. n. 42 del 2004(38)), considerando, altresì. che l'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio già consente l'individuazione di aree ulteriori da sottoporre a misure particolari di salvaguardia ed utilizzazione(39).

7. I controlli.

Nel disegno complessivo, la riconduzione degli enti esponenziali del demanio collettivo a soggetti di diritto privato impone di misurare i controlli pubblici con il medesimo metro ricostruttivo che regge l'intero edificio. Nel lessico delle organizzazioni pubbliche in forma privatistica – si è detto innanzi (v. supra, § 3) – la forma rimane privatistica, mentre la funzione s'indirizza alla cura di interessi generali e alla gestione di beni a rilevanza pubblica. È precisamente questa duplicità a spiegare perché la tipologia e il contenuto dei controlli su tali enti ricadano nell'ordinamento civile e postulino, per ciò stesso, una disciplina statale uniforme.

In tale prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha recentemente reso importanti chiarimenti, segnando il confine tra vigilanza collaborativa e ingerenza sostitutiva. L'art. 49, co. 1, lett. b), l.r. Emilia Romagna n. 6/2004 ammetteva un controllo preventivo di legittimità sugli statuti e sui regolamenti, rinviando al regime degli enti dipendenti, *ivi* inclusa la disciplina dello scioglimento degli organi e del commissariamento.

Su questo snodo, il Consiglio di Stato, con sentenza non definitiva n. 10507/2023, nel rimettere la questione alla Corte costituzionale, aveva rilevato che i presupposti sostanziali di attivazione ed esercizio delle funzioni amministrative di controllo, «in quanto intimamente connessi con lo statuto giuridico privatistico dell'ente, ricadano nell'ambito dell''ordinamento civile' e siano […] da riservare alla legislazione statuale»; ed aveva, altresì, segnalato come la disciplina regionale regionale introducesse un «inedito limite alla 'capacità di autonormazione'» e un sindacato amministrativo alternativo rispetto a quello proprio del diritto comune sulle formazioni associative (artt. 21 e 23 c.c.).

---

(37) Corte cost., n. 71 del 2020.

(38) G. P. Cirillo, *Il regime della circolazione dei beni culturali appartenenti a privati*, 2 aprile 2020, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(39) Cfr. P. Urbani, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 29 ss. Per l'Autore, «[s]i tratta certamente di una scelta a favore della selezione delle porzioni di territorio agricolo a vocazione specializzata, ma quella della tutela "differenziata" è una delle soluzioni per ridurre il consumo del suolo agricolo e per sganciare il territorio rurale dalla compromissione con la disciplina urbanistica che [...] non offre un regime stabile a tutela dei valori agricoli, ma procede per lo più attraverso una valutazione di opportunità e di presa d'atto del valore dell'economia agricola prevalente rispetto alla capacità di offerta di quelle aree ai fini della loro trasformazione edificatoria».

La Corte costituzionale, con sentenza n. 152/2024, ha chiarito che l'estensione alle associazioni agrarie della vigilanza prevista per gli enti dipendenti — «incluso lo scioglimento degli organi e la nomina di un commissario» — invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ordinamento civile, non trovando alcuna corrispondenza in norme statali; né giova, per altra via, il richiamo all'art. 25 c.c., poiché «non compete […] alla Regione estendere […] la disciplina […] per le fondazioni». Resta, invece, applicabile la disciplina codicistica dell'art. 23 c.c., spettando al legislatore statale «prevedere forme di controllo ispirate a una logica collaborativa» calibrate sulla peculiare fisionomia degli enti esponenziali; nel medesimo solco, la Corte richiama l'«esplicita opzione a favore della qualificazione privatistica» degli enti, coerente con la loro funzione ambientale e intergenerazionale.

Questo assestamento non sterilizza il ruolo delle Regioni, ma lo ridisegna in funzione strumentale e cooperativa. In questa prospettiva, torna utile il richiamo dell'art. 3, co. 7, l. n. 168/2017 funge da bussola: entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge le Regioni esercitano le competenze loro attribuite dall'art. 3, co. 1, lett. b), nn. 1–4, l. n. 97/1994; decorso il termine provvedono gli enti esponenziali e i loro atti «sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali». Il baricentro resta, dunque, nell'autonormazione dell'ente privato, mentre alla Regione spetta il compito, assegnato dallo Stato, in funzione integrativa dell'efficacia, di filtrare gli atti degli enti esponenziali, non già un potere sostitutivo generalizzato sugli organi di essi.

Ne discende, sul piano applicativo, un campionario di funzioni e competenze definito: la disciplina degli usi diversi dagli agro-silvo-pastorali nel rispetto della consistenza del patrimonio antico e della sua valorizzazione; le garanzie di partecipazione dei rappresentanti delle famiglie originarie stabilmente insediate; la pubblicità di registri, elenchi e deliberazioni rilevanti; e, in chiusura, l'eventuale ricorso a forme sostitutive di gestione — preferibilmente consortili — con il necessario raccordo con gli enti locali e con i procedimenti urbanistici, forestali, ambientali e di promozione culturale(40).

In tal modo si conferma la natura privatistica degli enti esponenziali — oggi espressamente affermata dall'art. 1, co. 2, l. n. 168/2017 — e, insieme, se ne assicura l'integrazione funzionale con i poteri pubblici: permangono i controlli non sostitutivi, in particolare le verifiche di legalità-efficacia sugli atti tipizzati e i controlli correlati alla tutela paesaggistico-ambientale; sono, invece, preclusi scioglimenti e commissariamenti regionali.

Le patologie interne al funzionamento delle associazioni trovano rimedio nella autonormazione(41) e nei rimedi di diritto comune — in primis quelli sulle deliberazioni degli organi ex art. 23 c.c. —, mentre l'effettività dell'interesse generale si gioca nella qualità degli statuti e dei regolamenti, nell'uso consapevole degli strumenti di pubblicità e nel coordinamento con la pianificazione, secondo parametri fissati dalla legge statale.

Così il controllo pubblico ritrova misura e funzione: accompagnare, senza sostituire, l'autogoverno comunitario.

8. Conclusioni: prospettive di attuazione della l. n. 167 del 2018.

Nelle considerazioni che precedono si è cercato di dare conto della costante evoluzione di una disciplina che non ha mai rinnegato o tagliato i ponti con i fondamenti storici dei suoi istituti regolatori.

Il regime di organizzazione della comunità, di godimento dei beni e di temporanea sottrazione alla gestione collettiva sono il frutto di lente stratificazioni amministrative e di lunghi contenziosi che hanno concorso a plasmare territori e popolazioni in un legame simbiotico impossibile da spiegare con il ricorso ad astratte semplificazioni storiche e dogmatiche.

---

[40] L. n. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), nn. 1-4

[41] È ipotizzabile un sistema di giustizia interno, sullo schema già felicemente adottato dalle federazioni sportive.

Oggi si presenta la necessità di coniugare le ambiziose aspirazioni della legge del 2017 – al netto di alcuni fraintendimenti, oggetto di correzione da parte della Corte costituzionale(42) – con la necessità di approntare strumenti di gestione e soluzioni concrete agli aspetti di maggior dettaglio.

Senza pretesa di esaurire i termini del dibattito, si indicano le questioni alle quali si è accennato: modi di finanziamento della gestione collettiva, poteri di polizia demaniale, interventi di rigenerazione e valorizzazione del paesaggio agrario.

(42) Si veda Corte cost., 21 giugno 2023, n. 25, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 3, della l. n. 168 del 2017, nella parte in cui non risultavano escluse dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.