

## NORME IN MATERIA DI DOMINI COLLETTIVI

*L'Assemblea della Camera ha approvato definitivamente il 26 ottobre 2017 un provvedimento che fornisce una sistemazione giuridica a quelle diverse ed eterogenee situazioni giuridiche legate al godimento da parte di una determinata collettività di specifiche estensioni di terreno (di proprietà sia pubblica che privata) abitualmente riservata ad un uso agro-silvo-pastorale, istituendo la figura giuridica dei domini collettivi.*

*Questo ordinamento dalle origini antiche stabilisce diritti collettivi di godere e di gestire il territorio. Un ritorno al passato che diventa un'importante azione per il futuro, perché il bosco, le risorse, le fonti ed il pascolo sono ricchezze fondamentali per il territorio. È un patrimonio naturale, culturale ed economico a disposizione della popolazione ed in comproprietà, da conservare e tramandare di generazione in generazione, di padre in figlio.*

*Solo in taluni casi il patrimonio collettivo viene gestito da un ente dotato di personalità giuridica. Quando ciò accade, questo è formalmente titolare nei rapporti con i terzi di beni la cui proprietà sostanziale spetta agli associati nei confronti dei quali funge solo da amministratore. In assenza di un ente dotato di personalità giuridica privata il bene è amministrato dalla amministrazione comunale ed è questa la situazione più diffusa in Italia, specie nel centro sud e nelle isole.*

*Come ben ha spiegato Giuseppe Romanini (PD), relatore, «il dominio collettivo è affine alla proprietà privata nell'intensità dei poteri proprietari: il soggetto proprietario gode del bene in esclusività. Risulta poi affine alla proprietà pubblica per il vincolo teleologico che la distingue: i beni non possono essere utilizzati in modo tale da sottrarre il godimento ai singoli membri della comunità. È diversa da entrambe queste situazioni proprietarie per la sua assoluta indisponibilità: la proprietà collettiva non può essere alienata, non può essere espropriata, non può essere usucapita e non può essere neanche data in garanzia».*

*La fonte di queste realtà giuridiche è l'uso, ossia una fonte che viene dal basso e che esprime le esigenze, gli interessi, i valori circolanti in basso all'interno di comunità locali. Il ripetersi costante di comportamenti osservati da piccoli gruppi locali riflette questa adesione particolaristica ai luoghi, alle cose, esprime genuinamente l'attività quotidiana che si svolge in zone delimitate, restando impressionato dalle qualità geologiche, agronomiche, climatiche di luoghi particolari, da costumi particolari, da storie particolari di etnie particolari. È per questo motivo che la legge non utilizza il termine generico "usi civici", perché è un vocabolo indeterminato utilizzato in maniera eccessiva ed*

*assolutamente incapace di restituire la multiforme ricchezza di un'infinità di usi locali molto differenziati.*

*Il compito dei domini collettivi è quello di tutelare i beni in modo efficace e duraturo, attraverso strumenti giuridici che si caratterizzano nell'ordinamento italiano per una serie di vincoli alla utilizzabilità del proprio patrimonio, il cui riconoscimento da parte della legge è stato storicamente preceduto da una lungimirante limitazione sorta nella maggior parte dei casi dalla libera scelta, autoimposta, dei titolari aventi diritto al godimento di tali beni.*

*Sviluppare le aree rurali, riconoscendo i domini collettivi quali soggetti neo-istituzionali a cui compete l'amministrazione del patrimonio civico di uso comune, significa soprattutto riconoscere che tali enti, quali gestori delle terre di godimento collettivo, possano essere come "imprenditori locali", che agiscono per la "tutela e la valorizzazione dell'insieme delle risorse naturali presenti nel demanio civico".*

*Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) relativi al disegno di legge "Norme in materia di domini collettivi" AS 968 sen. Pagliari ed altri (AC 4522) – relatore Giuseppe Romanini (PD) – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.*

## **RICONOSCIMENTO DEI DOMINI COLLETTIVI**

Si riconoscono i **domini collettivi come ordinamento giuridico primario** delle comunità originarie.

I domini collettivi sono soggetti alla Costituzione e trovano il loro fondamento negli articoli 2, 9, 42 e 43. Sono dunque **dotati di capacità di produrre norme vincolanti** valevoli sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale. Hanno la **gestione del patrimonio naturale, economico e culturale** che coincide con la base territoriale della proprietà collettiva. Si caratterizzano per l'esistenza di una collettività 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. Gli **enti esponenziali**<sup>1</sup> delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva **hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.**

## **COMPETENZA DELLO STATO**

I beni di collettivo godimento sono tutelati e valorizzati dalla Repubblica, in quanto:

- elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;

<sup>1</sup> Organismi che hanno finalità di tutela di interessi collettivi, diffusi nella comunità, e in virtù di ciò assumono una posizione qualificata e particolare, che rende possibile la partecipazione al processo con gli stessi diritti e facoltà della persona offesa (es. ente a tutela dell'ambiente).

- strumenti primari per assicurare la **conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale**;
- componenti stabili del sistema ambientale;
- basi territoriali di istituzioni storiche di **salvaguardia del patrimonio culturale e naturale**;
- strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
- **fonte di risorse rinnovabili da valorizzare** ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore.

Al fine di esercitare il diritto sulle terre di collettivo godimento si deve avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità dal fondo consistenti in uno sfruttamento di esso; inoltre, il diritto è riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo.

I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata.

## BENI COLLETTIVI

La norma interviene specificando quali sono i beni collettivi che individua nelle:

- **terre di originaria proprietà collettiva** della generalità degli abitanti del territorio di un Comune o di una frazione, imputate o possedute da Comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate;
- **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;
- terre derivanti: da **scioglimento delle promiscuità**<sup>2</sup>, da **conciliazioni**; dallo **scioglimento di associazioni agrarie**; dall'**acquisto di terre**; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione;
- **terre di proprietà di soggetti pubblici o privati**, sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati;
- **terre collettive** comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché terre collettive<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> All'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

<sup>3</sup> Disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

- **corpi idrici** sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici.

I suddetti beni collettivi sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili e avranno perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

Il vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici<sup>4</sup> che garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici stesse per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni esercitano le competenze ad esse attribuite. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia.

---

<sup>4</sup> Di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

### **Post scriptum**

Prima lettura Senato  
968  
[iter](#)

Prima lettura Camera  
AC 4522  
[iter](#)

### [Legge n. 168 del 20 novembre 2017](#)

Norme in materia di domini collettivi

*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 28 novembre 2017*

### **Camera dei deputati - Seduta n. 879 del 26/10/2017 - Riepilogo del voto finale**

<b>Gruppo Parlamentare</b>	<b>Favorevoli</b>	<b>Contrari</b>	<b>Astenuti</b>
AP	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
DES-CD	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FDI-AN	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FI-PDL	19 (90.5%)	0 (0%)	2 (9.5%)
LNA	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
M5S	47 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MDP	22 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MISTO	24 (96.0%)	0 (0%)	1 (4.0%)
PD	151 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SC-ALA	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SSP	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

*Fonte: Camera dei deputati*