

LUCA PETRELLI*

*Il riposizionamento dei domini collettivi nell'ambito dei nuovi assetti dello sviluppo locale per la rivitalizzazione delle aree rurali***

Sommario: 1. La nuova strategia della Commissione europea per il rilancio delle aree rurali. - 2. Le comunità locali quali principali attori dell'azione di rilancio delle aree rurali. La via italiana all'utilizzo virtuoso delle *common properties*: il ruolo dei domini collettivi. - 3. Conclusioni.

1. L'analisi prende le mosse dalla nuova strategia posta in essere dalla Commissione dell'UE per plasmare le aree rurali del futuro.

Con la Comunicazione intitolata "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'U.E", pubblicata il 6 giugno 2021¹, la Commissione Europea ha esplicitato gli orientamenti strategici che gli Stati membri, i Governi regionali e locali dovranno perseguire per rendere le zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040 attuando una evoluzione dei sistemi produttivi e delle dinamiche sociali coerente con i canoni di alta sostenibilità ambientale, economica e sociale imposti dall'Unione Europea.

Tale visione si ricollega al *green deal*² della Società europea inaugurato nel 2019 all'indomani dell'insediamento della prima Commissione Europea presieduta da Ursula

* Professore ordinario di Diritto agrario nell'Università degli Studi di Camerino.

** Testo ampliato e con note della relazione svolta in occasione del Convegno *Demania. Domini collettivi e usi civici (Camerino 21-22 maggio 2024)* (Prin 2024 - Finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP J53D23005940006).

Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del single blind peer-review.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Empty, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, Bruxelles, 30.6.2021, COM(2021) 345 final.

² Il *Green deal* europeo è un «pacchetto di iniziative strategiche» che ha la finalità di realizzare nell'U.E. una transizione verde puntando a raggiungere la neutralità climatica nel 2050; il piano per la transizione è stato avviato con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green deal europeo*, Bruxelles 11.12.2019, (COM (2019) 640 final).

von der Leyen³. Il processo in questione punta all'obiettivo di trasformare gradualmente l'Europa nel primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 ricostruendo la centralità del sistema produttivo sulle risultanze della scienza dell'ecologia e sul ruolo fondamentale svolto dall'ambiente sociale entro il quale le persone vivono e interagiscono, investendo così ogni settore dell'economia.

Le aree rurali, comprendendo circa l'80% del territorio europeo ed ospitando il 30% della popolazione (circa 137 milioni), sono parte fondamentale di questo cambiamento epocale della società civile e del mondo produttivo.

Il processo di transizione verde dell'UE in una società digitale, equa e prospera, dotata di una economia moderna e competitiva, impone di superare gli attuali modelli di relazioni urbano-rurali adottando più efficienti sistemi di pianificazione e di sviluppo bio regionali che applichino fattive relazioni ed interazioni proprie dell'economia circolare. La stessa bioeconomia all'europea (sostenibile e circolare)⁴ non può più prescindere dalla necessità di siglare un nuovo patto città - campagna.

Ne deriva che nessuna transizione ecologica dei sistemi produttivi in Europa potrà essere fattivamente conseguita senza incidere profondamente sulle dinamiche socio-economiche delle aree rurali da cui, d'altra parte, la società europea dipende totalmente per la produzione del cibo e dei servizi ecosistemici, cioè per tutte quelle funzioni o processi ecologici vitali come la produzione di ossigeno atmosferico, il ciclo e filtraggio dell'acqua dolce, la sintesi di carboidrati da parte delle piante o il mantenimento di condizioni climatiche stabili, che poi costituiscono il capitale naturale che viene messo a profitto nell'area rurale.

³ U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa: orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*, Ufficio delle pubblicazioni, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/6010>.

⁴ «La bioeconomia concerne tutti i settori e i sistemi basati su risorse biologiche (specie animali e vegetali, microrganismi e la biomassa che ne deriva, ivi compresi i rifiuti organici), nonché sulle loro funzioni e principi..... Sostenibilità e circolarità devono essere al centro della bioeconomia europea, se si vuole che questa abbia successo»; così la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente», Bruxelles 11.10.2018, COM (2018) 673 final, p. 1.

In tale complicato contesto si cala il documento programmatico della Commissione del giugno 2021 che pone le basi per guidare gli Stati membri nella transizione verde e digitale delle aree rurali⁵ assicurando, nel più pieno accordo con le comunità locali e con spirito di equità, il raggiungimento di una piena sostenibilità del sistema agroalimentare ed una riorganizzazione delle attività produttive compatibile con i principi della bioeconomia, coerentemente a quanto precisato in strategie europee esplicitate in recenti documenti della Commissione, quali quelle dal “produttore al consumatore” e “sulla biodiversità”⁶.

La nuova visione della Commissione, prendendo spunto da metodi di sviluppo locale partecipativo maturati nel quadro della politica europea di sviluppo rurale, pone al centro del processo di rilancio delle aree rurali le persone, di cui vuole aumentare il benessere, attribuendo maggiore voce alle comunità locali. Questa attenzione, che è stata massima nel momento dell'individuazione di precisi obiettivi verso cui deve tendere la transizione ecologica digitale improntata ad equità, riguarda anche il momento dell'attuazione delle politiche. Il coinvolgimento diretto e fattivo delle comunità locali nel processo di sviluppo del mondo rurale in cui sono attive è espressione della consapevolezza che una duratura ed efficiente attività di rivitalizzazione delle campagne sarà possibile soltanto se le scelte in termini di sostenibilità del sistema produttivo, assunte a livello globale, saranno ricondotte ad un punto di equilibrio in una dimensione locale, in armonia con le leggi dell'ecologia e di una nozione polisemica di paesaggio identitario, inteso quest'ultimo come il risultato dell'unione di cultura, natura ma anche di canoni estetici del territorio in cui la collettività che lo abita si riconosce ed intende continuare a riconoscersi nel futuro.

Dopo una fase iniziale che ha fatto registrare un significativo impulso politico suscitando risoluzioni, pareri e prese di posizione di diverse istituzioni/organi dell'UE, il

⁵ Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a L. PETRELLI, *La transizione ecologica e digitale dell'U.E.: la visione a lungo termine delle zone rurali*, in *Ambiente e diritto.it.* (numero spec. n. 1/2023), p. 14 ss.

⁶ Per le strategie «dal produttore al consumatore» e sulla «biodiversità» cfr. le Comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 20.05.2020, rispettivamente COM (2020) 2381 final, e COM (2020) 380 final.

dibattito sulla attuazione degli orientamenti programmatici della visione si è spostato negli Stati membri che debbono porre in essere le concrete modalità di partecipazione, ai processi politici e decisionali già avviati, degli attori pubblici e dei soggetti privati impegnati nella realizzazione delle azioni e delle iniziative previste negli ambiti complementari corrispondenti agli obiettivi condivisi dalle comunità rurali.

2. Il contesto in cui si sta realizzando la transizione ecologica e digitale delle aree rurali, sembra dunque escludere o quanto meno scoraggiare il ricorso a scelte assunte in conseguenza di un esercizio programmatico accentrato.

Piuttosto il rilancio delle aree rurali sembra più congeniale a favorire “forme di decentramento di potere a favore di piccole comunità in armonia con le leggi dell’ecologia”⁷.

L’incontro degli enti pubblici con le collettività locali nel momento dell’attuazione delle politiche può assumere le forme di differenziati partenariati attivi in ambito rurale, alcuni già tradottisi in esperienze di successo nelle zone rurali (ad esempio l’approccio leader nella PAC e lo sviluppo locale partecipativo nella politica di coesione), che possono facilitare il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile nella gestione dei territori.

Va d’altra parte evidenziato che, negli ultimi anni, il legislatore italiano ha innovato moltissimo nella strutturazione di una terza via all’utilizzo virtuoso delle *common properties* che si giustappone alla tradizionale alternativa Stato-mercato incentrata, quest’ultima, sulla conformazione di limiti esterni ed interni apposti alla proprietà pubblica e privata e sulla configurazione di un pregnante potere di indirizzo esercitato nei confronti della iniziativa economica assunta da enti pubblici e da imprese private.

⁷ Il riferimento è a F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, 2017, p. 233. Secondo gli A. una tale forma di decentramento sarebbe la più compatibile con una efficace trasformazione in chiave ambientale della società, oggi possibile tramite il processo di transizione ecologica posto in essere a livello europeo. Per una analisi della tendenza al ricorso a forme innovative di partenariato per realizzare una efficace transizione ecologica si rinvia a T. FAVARO, *Pubblico, Privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Wolters Kluwer Italia Cedam, 2022, p. 315 ss.

Degno di segnalazione è il d.lgs 117/2017⁸ che, dopo avere definito natura e finalità degli enti del terzo settore, con l'art. 55 “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria” dando corpo ad “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma cost.”⁹ La riforma degli enti del terzo settore, nel raccordo con le imprese sociali - disciplinate con il D.lgs 112/2017¹⁰ - e con le cooperative sociali, per le quali continua ad operare la l. 381/1991¹¹, appare in grado di configurare un nuovo modello di sviluppo locale in cui raccordare, in modo più o meno intenso, attivismo civico e amministrazioni locali per la produzione e gestione di beni e servizi anche di proprietà pubblica o collettiva al fine di migliorare il benessere della comunità di riferimento, giocando così un ruolo importante nell'attuazione della transizione ecologica delle aree rurali. L'azione di rilancio di tali zone potrà essere ottimizzata anche ricorrendo alle “Comunità energetiche rinnovabili”, previste dalla direttiva europea 2018/2001/UE (RED II)¹², e più specificamente regolamentate in Italia dall'art. 42 - bis del c.d. Decreto milleproroghe n. 162/2019, convertito con la legge n. 8/2020¹³, da successivi provvedimenti attuativi¹⁴, nonché dal d.lgs n. 199/2021¹⁵ che dà attuazione alla direttiva europea RED II.

Parallelamente, sempre nello stesso anno 2017, il legislatore italiano è tornato a regolamentare la natura giuridica e la gestione dei beni di proprietà collettiva e di quelli

⁸ D. lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), l. 6 giugno 2016, n. 106.

⁹ Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, considerato in diritto, punto 2.1.

¹⁰ D. lgs. 3 luglio 2017, n. 112. Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106.

¹¹ L. 8 novembre 1991, n. 381. Disciplina delle cooperative sociali.

¹² Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, RED (Renewable Energy Directive) II.

¹³ L. 28 febbraio 2020, n. 8. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica.

¹⁴ Cfr. ad esempio la deliberazione 4 agosto 2020, 318/2020/R/eel dell'ARERA; il DM 16 settembre 2020 del MISE.

¹⁵ D. lgs. 8 novembre 2021, n. 199. Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

gravati da uso civico, invertendo il giudizio di disvalore esplicitato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766¹⁶ finalizzata, quest'ultima, al loro accertamento ed alla loro liquidazione generale. La legge n. 168/2017, recante norme in materia di domini collettivi¹⁷, è la risultante di un percorso coerente di modifiche legislative che sempre più marcatamente, a partire dalla istituzione della Repubblica italiana, hanno individuato la salvaguardia ambientale e paesistico/culturale quali elementi caratterizzanti gli usi civici¹⁸, senza

¹⁶ L. 16 giugno 1927, n. 1766. Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751.

¹⁷ L. 20 novembre 2017, n. 168. Norme in materia di domini collettivi.

¹⁸ Il riferimento agli usi civici è qui da intendersi in senso ampio quale materia che concerne sia i diritti d'uso esercitati su beni altrui, sia i diritti esercitati su beni propri (Comunità di appartenenza). Più in generale per una distinzione tra le due tipologie di diritti civici sopra menzionati si rinvia a G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 88 ss. Il tema delle origini degli usi civici è stato approfondito in precedenti relazioni di questo convegno, cui si rinvia anche per le citazioni della migliore dottrina.

Per il corretto inquadramento dell'istituto nell'ordinamento giuridico italiano moderno, tra i molti lavori pubblicati nel tempo, si segnalano i seguenti contributi: E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 914 ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano, 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; G. CERVATI, *Profili storico-giuridici dei demani collettivi e degli usi civici*, in *Nuovo dir. agr.*, 3-4-1986; A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., XIX, Torino, 1999, p. 535 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in CICU, MESSINEO, MENGONI (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, 2013; A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2014, p. 291 ss.; F. MANCINI, L. PAOLONI, "Usi civici": the Italian side of the Commons, in *Università degli Studi del Molise, Dipartimento Giuridico, ANNALI*, 16/2014-2015, 2015, p. 75 ss.

Notevole interesse ha mostrato la dottrina, da ultimo, nei confronti delle novità introdotte dalla legge n. 168/2017 che ha stimolato, soprattutto in esito a recenti interventi della Corte costituzionale, ulteriori rielaborazioni dell'istituto dei domini collettivi discusse in importanti convegni: tra questi, cfr. ad es., F. MARINELLI - F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", L'Aquila, 31 maggio 2018, Pacini Giuridica, 2019; F. MARINELLI - F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi e patrimonio forestale*, Atti del XVII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", L'Aquila, 29 settembre 2021; *I domini collettivi nella fase della transizione ecologica: dalla tradizione alla convinzione*, Trento, 16-17 novembre 2023. Alle interessanti relazioni presentate nei convegni sopra richiamati, si aggiungano i seguenti lavori, cui si rinvia: L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 547 ss.; G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale*, Giappichelli, 2018; A. GERMANÒ, *I Domini collettivi*, in *Diritto agroalimentare*, n. 1, 2018, p. 83 ss.; ID., *La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli "usi civici" secondo la Corte costituzionale*, in *Rivista diritto agroalimentare*, 2. 2020, p. 445 ss.; G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il diritto dell'economia*, 2019, p. 11 ss.; M.A. LORIZIO, *I domini collettivi e la legge n. 168/2017*, in *Diritto agroalimentare*, 2019, p. 239 ss.; G. SALEPPICHI, *La tutela costituzionale degli usi civici tra regime speciale e valenza paesistico-ambientale (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020)*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4, 2020, p. 75 ss.; F. JACOPO, *Il*

tuttavia trascurare l'interesse verso una compatibile valorizzazione delle potenzialità produttive dei beni agro-silvo pastorali in proprietà collettiva. A più riprese ed in tempi diversi, passando per l'attuazione dell'ordinamento regionale che ha trasferito le funzioni amministrative in materia di usi civici pressoché integralmente alle Regioni, si sono succeduti decreti legislativi e leggi ordinarie dello Stato (ad esempio le cc.dd. leggi sulla montagna, la c.d. legge Galasso, il c.d. codice dell'ambiente, fino alla nuova legge sui domini collettivi)¹⁹ che si sono intersecati, con stringente coerenza, con due importanti riforme costituzionali: la legge n. 3/2001 che apporta tra le altre, sostanziali modifiche al testo dell'art. 117 cost.; la legge n. 1/2022 che modifica gli articoli 9 e 41 cost.

Con l'emanazione della l. 168/2017 il legislatore ha dimostrato di recepire gli orientamenti della Corte costituzionale che aveva evidenziato la sussistenza di “uno specifico interesse unitario della Comunità nazionale alla conservazione degli usi civici in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio in cui si esercitano”²⁰ contribuendo “a salvaguardare il paesaggio e ad assicurare la tutela ambientale del territorio”²¹.

Gli enti esponenziali delle comunità titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, infatti, hanno dato prova di una gestione efficiente e sostenibile nel lungo

“nuovo corso” degli usi civici nella più recente giurisprudenza costituzionale, in *Il diritto dell'agricoltura*, 3, 2021, p. 250 ss.; V. CERULLI IRELLI, “Usi civici” e “proprietà collettive”: principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni), commento a Corte Costituzionale (6 ottobre 2021) 2 dicembre 2021 n. 228, in *Giur. cost.*, 6, 2021, p. 2521 ss.; ID., *Usi civici e proprietà collettiva*, in *Diritto pubblico della “proprietà” e dei “beni”*, Torino, 2022, spec. p. 49 ss.; R. LOUVIN, *La funzione ambientale dei domini collettivi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2022, 210 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in AA.VV. *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu e Messineo*, 3^a ed., Giuffrè, Milano, 2022; A. JANNARELLI, *Passato e presente degli “usi civici” nel diritto vivente: dalla legge del 1927 a quella del 2017; brevi cronache di un'evoluzione incompiuta*, in *Riv. dir. agr.*, 3, II, 2022, p. 121 ss.; ID., *La disciplina “storica” degli usi civici e la legge n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine* (nota a Corte cost. 28 novembre 2022), n. 236, in *Foro it.*, 3, 2023, c. 689 ss.; M.C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2022, p. 221 ss.; ID., *Proprietà collettiva, usi civici e ordinamento civile in Italia*, in *Revista Actualidad jurídica iberoamericana*, 2024, p. 532 ss.

¹⁹ Cfr il d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104; la legge 3 dicembre 1971, n. 142; la legge 8 agosto 1985, n. 431; la legge 31 gennaio 1994, n. 97; il D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

²⁰ Corte costituzionale, sentenze nn.133 del 1993 e 46 del 1995.

²¹ M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1, 2023, p. 85. Più in generale, per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sugli usi civici cfr. I. MORESCHINI, *Evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale sugli usi civici*, in *Dititto.it*, 2018, p. 1 ss.

periodo delle *common pool resources* espresse dalla base territoriale di riferimento coordinando in regole durature, coerenti con i principi costituzionali posti a presidio dello sviluppo socio-economico sostenibile del territorio, i vantaggi mutualistici derivanti da comportamenti cooperativi assunti nell'interesse generale della collettività degli aventi diritto con il pieno soddisfacimento dell'interesse privato dei propri membri.

Seppure non si possa negare che anche la legge 1766/1927 abbia tenuto in una qualche considerazione le istanze ambientali²², evidente risulta la diversità di ratio tra questa normativa, che favoriva la dismissione delle proprietà collettive e dei diritti di usi civici, e la legge 168 del 2017 che, invece, esprime l'interesse della collettività generale alla loro conservazione per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

La visione della legge 168/2017 è coerente con i valori costituzionali, così come meglio specificati con la riforma costituzionale introdotta con legge 1/2022, che ha chiarito, nel nuovo testo dell'articolo 9, la natura transgenerazionale della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, e con le aggiunte apportate nell'articolo 41, dove è stato espressamente escluso che l'iniziativa economica privata possa essere esercitata in modo tale da arrecare danno alla salute ed all'ambiente e posto le premesse per indirizzare vincolativamente l'attività economica pubblica e privata a fini ambientali. Ciò nel più pieno accoglimento di una funzionalizzazione della politica economica nazionale in chiave ecologica e secondo la prospettiva olistica del principio di ispirazione europea cd. *one health*.

La ratio della legge 168/2017 è altresì in linea con i principi fondamentali del diritto dell'Unione europea tra i quali rientra il raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente²³ nel quadro di uno sviluppo sostenibile delle attività umane²⁴

²² Cfr. art. 14, l. 1766/1927.

²³ Il trattato di Amsterdam ha sancito l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'unione europea al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. La base giuridica della politica ambientale è rinvenibile negli articoli 11 e da 191 a 193 del TFUE.

²⁴ Lo sviluppo sostenibile è normalmente definito come uno sviluppo che mira a soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Giuridicamente l'impegno a realizzare lo sviluppo sostenibile come obiettivo si è perfezionato con il Trattato di Lisbona ed è menzionato nei trattati quale obiettivo fondamentale dell'U.E (art. 3, TUE, art. 21

che, anche in applicazione di impegni internazionalmente assunti, giustifica una pregnante politica ambientale, la svolta *green* della politica agricola comune nonché, da ultimo, il processo di transizione ecologica digitale ed equa in atto anche nelle aree rurali europee, ispirato da una visione olistica del mondo, fondata sulla consapevolezza ecologica profonda che “riconosce la fondamentale interdipendenza di tutti i fenomeni e il fatto che, come individui e come società, siamo tutti integrati nei (e in ultima analisi dipendiamo dai) processi ciclici della natura”²⁵.

La nuova legge sui domini collettivi in pochi articoli sancisce la competenza dello Stato per ciò che concerne la tutela e la valorizzazione dei beni di collettivo godimento; affida la loro gestione ad un ente esponenziale delle collettività titolari, cui attribuisce lo status di persona giuridica di diritto privato dotata di autonomia statutaria prevedendo, soltanto in mancanza di tale Ente, una gestione del Comune con amministrazione separata; definisce lo statuto della proprietà collettiva o pubblica dei beni appartenenti alle Comunità, che la competenza regionale non può scalfire. In particolare i beni collettivi, così come definiti dall'articolo 3 della legge da ultimo sopra richiamata, da un lato, sono inalienabili, indivisibili, e inusucapibili, quale logica conseguenza della considerazione, come comproprietà intergenerazionale, del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale; dall'altro, è loro attribuita una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Risulta infine confermata l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h) del codice dei beni culturali e del paesaggio²⁶. Tale vincolo, è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici.

La sottoposizione a vincolo paesaggistico e la immutabile destinazione a fini agro-silvo-pastorali di tali aree può contribuire a raggiungere l'obiettivo di estendere al 30% del

TUE e articolo 11 TFUE). Con la comunicazione della Commissione “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, Bruxelles, 15.5.2001, COM (2001) 264 definitivo, si tende a stabilire efficacia a questo principio assoggettando alla valutazione di impatto a livello di Commissione europea tutta la futura legislazione dell'UE.

²⁵ Così F. CAPRA, P. L. LUISI, *Vita e natura una visione sistemica*, Aboca, 2014, spec. p. 31.

²⁶ Cfr. d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

territorio nazionale l'area geografica da sottoporre a protezione ambientale ai sensi della strategia sulla biodiversità; può, infatti, favorire la rinaturalizzazione di alcune zone, ad esempio creando nuove zone umide, attrezzare corridoi ecologici (*buffer zone*) tra aree sottoposte a più rigida protezione ambientale (parchi); gestire risposte efficaci a cambiamenti climatici.

La nuova disciplina dei domini collettivi è in grado di innescare un rapporto profondo tra comunità e conservazione della forma originaria dei territori ad essa appartenenti, da un lato, e tra cultura e paesaggio del futuro, dall'altro; è inoltre permeata dal più pieno dinamismo espresso dalla giustapposizione tra tradizione ed innovazione che consente di meglio usufruire delle diverse utilità economiche a vantaggio diretto dei cittadini residenti. A tal proposito va evidenziato che, nonostante il penetrante regime vincolistico e le limitazioni disposte nei confronti della circolazione dei beni collettivi nell'ottica di assicurare loro la piena conservazione e una forte tutela come risorse ambientali, l'istituto dei domini collettivi è dal legislatore nazionale ritenuto idoneo a produrre tangibili vantaggi economici diretti a favore dei membri della comunità. La legge 168/2017 qualifica, infatti, i beni in collettivo godimento quale fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e da utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto che, dunque, stante anche la rilevanza assunta dalla pluriattività rurale e dalla multifunzionalità dell'agricoltura, possono godere dei vantaggi economici derivanti da settori come il turismo o ricollegabili alla produzione dei servizi ecosistemici²⁷ o comunque alla utilizzazione delle risorse naturali. I domini collettivi, considerati in tale prospettiva, possono svolgere un ruolo importante per la crescita dell'occupazione e dell'economia locale soprattutto in aree rurali svantaggiate, diventando una fondamentale risorsa per le politiche di sviluppo dei territori di riferimento²⁸.

²⁷ D. POLI (a cura di), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze, 2020.

²⁸ M. DAICI, *Proprietà collettive e sviluppo locale. Elementi di ricerca per il Friuli Venezia Giulia (Italia)*, in *Journal of Alpine Research/Revue de géographie alpine*, disponibile al sito: <https://journals.openedition.org/rga/8221>.

Va segnalato che le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale, erano prese in considerazione anche dalla legge n. 97/1994: alle Regioni era attribuito il compito di valorizzare tale potenzialità provvedendo al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque determinate. Tuttavia la legge 168/2017, facendo rientrare nella competenza dello Stato la tutela e la valorizzazione dei beni collettivi in quanto rispondenti alle funzioni indicate nell'art. 2, e così come goduti dalle comunioni familiari in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosce direttamente a questa forma specifica di proprietà collettiva dei beni agro-silvo-pastorali l'idoneità a realizzare le finalità conservative e produttive del territorio e delle risorse rinnovabili nel pieno rispetto dei principi e valori costituzionali.

Pur nella considerazione delle difficoltà derivanti da una evidente lacunosità della normativa statale, a sette anni dalla emanazione della legge 168/2017, si ritiene che le Regioni avrebbero potuto mostrare un maggiore impegno regolamentare per meglio adeguare le procedure amministrative in materia di domini collettivi al nuovo quadro normativo nazionale di riferimento rendendole più snelle, veloci e coerenti. Unica eccezione di rilievo è rappresentata dall'emanazione della legge regionale della Val d'Aosta 1° agosto 2022, n. 19.

Come evidenziato dalla dottrina²⁹, con fermezza la Corte costituzionale ha dimostrato di non tollerare più nelle leggi regionali la riproposizione di anacronistiche liquidazioni di usi civici, affrancazioni dei fondi od occupazioni senza titolo nel tentativo di eludere controlli a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Anche a seguito della recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 152/2024³⁰ appare quanto mai necessaria ed urgente una operazione di rideterminazione

²⁹ R. LOUVIN, *La funzione ambientale dei domini collettivi*, cit., specialmente p. 221, e la nota 47 dove l'A. richiama, tra gli ultimi interventi della Corte costituzionale, la sentenza n. 236 del 2022 che ha dichiarato parzialmente illegittimo costituzionalmente l'art. 1 della l. r. Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante modifica dell'art. 27 della l.r. 21 agosto 2007, n. 18 (norme in materia di usi civici).

³⁰ Cfr. Corte costituzionale n. 152/2024 del 21/05/2024 che dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lettera b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma

dei profili organizzativi delle funzioni di controllo esercitati dalle Regioni in materia di domini collettivi. Allo stato attuale generalmente le normative regionali legittimano penetranti controlli preventivi e sostitutivi delle Regioni, nonché loro poteri di indirizzo, sugli Enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva fondandoli, in taluni casi, esplicitamente sul presupposto che si tratti di Enti dipendenti³¹. L'esercizio di tali poteri può determinare la sospensione o lo scioglimento degli organi degli Enti esponenziali della collettività, comprimendo la potestà di autorganizzazione e di gestione di tali Enti, cui la legge n. 168 del 2017 riconosce "personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria". In ogni caso l'attività regionale di controllo e vigilanza svolta fino ad ora non sembra avere favorito lo sviluppo, da un lato, di virtuose forme di collaborazione tra domini collettivi ed altri enti, quali ad esempio quelli del terzo settore, nel tentativo di incidere con maggiore significatività sullo sviluppo rurale a favore del benessere di più ampie comunità territoriali di riferimento; dall'altro, di interessanti prassi "trasformistiche", di recentissima realizzazione, in cui i domini collettivi, per operare più efficacemente nella società civile, utilizzano modelli organizzativi disciplinati dal codice civile o dal codice del terzo settore³².

del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), limitatamente alle parole «, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994».

³¹ V. ad es. l'art. 49 comma 1, lettera b) della L.r. Emilia Romagna, n. 6 del 2024 che ascrive le partecipanze agrarie dell'Emilia - Romagna agli "enti dipendenti" dalla Regione sottoponendole alla normativa «indirizzi e vigilanza nei confronti degli enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione», prevista dal citato Capo II, che comprende anche i «controlli sostitutivi» disposti dall'art. 29 della medesima legge.

³² V. ad esempio la Comunità agraria delle frazioni Cerisola, Rocca e Villanoce del Comune di Rezzoaglio che ha assunto la denominazione di Comunità Familiare Bosco Fontana.

Tale Comunità, ai sensi dell'articolo 1 del suo Statuto (2022), "si ispira e applica i principi del terzo settore e risponde allo schema giuridico della Fondazione di partecipazione nell'ambito del modello organizzativo della Fondazione disciplinato dal Codice civile e dal codice del Terzo settore". Tale ente, a seguito dell'iscrizione nel registro unico del terzo settore, ha assunto la seguente denominazione: "Comunità Familiare Bosco Fontana- Fondazione di partecipazione ETS".

Secondo quanto dichiarato dal suo Presidente (cfr. Viaggio nell'entroterra - La storia del bosco Fontana, magnifico esempio di proprietà collettiva al servizio di tutta la Comunità, in Piazza levante.it, 15 settembre 2022) , la scelta della Comunità di adottare lo schema giuridico della Fondazione di partecipazione ha trovato la sua giustificazione non soltanto nell'interesse a dotarsi di un ente gestore ma a "trasformare questa necessità in un'opportunità per invertire la tendenza alla disgregazione sociale, all'abbandono delle attività tradizionali, allo spopolamento". La Fondazione, infatti è "a tutti gli effetti uno strumento per partecipare a bandi, gare, ottenere fondi, fare tutto quello che prima non avremmo potuto".

3. Il partnerariato pubblico privato, stimolato dalla visione europea delle aree rurali, innesca sinergie feconde tra cittadini imprese, associazioni e istituzioni il cui raggio di operatività è l'ambito locale nel quale la dimensione privata pubblica e collettiva degli interessi si intreccia in un rapporto dinamico e collaborativo tra visione e bisogni generali della società ed esigenze specifiche di una comunità attiva a livello territoriale. La sussidiarietà orizzontale favorisce l'emersione di enti spontanei più o meno formalisticamente strutturati in tipologie giuridicamente definite (ad esempio Enti del terzo settore, imprese sociali, cooperative sociali, comunità energetiche rinnovabili) con i quali i domini collettivi possono sviluppare forme di aggregazione e di collegamento reciprocamente utili per lo sviluppo rurale.

Nell'azione di rilancio delle zone rurali - utile a contenere abbandono, spopolamento e cancellazione di servizi pubblici essenziali - i domini collettivi sono destinati ad assumere sempre più, nel futuro, una funzione strategica: gli enti gestori delle proprietà collettive sono in grado di fornire un contributo fondamentale nella programmazione dello sviluppo locale favorendo l'attrazione di importanti risorse economiche europee. Il ricorso a modalità di governance partecipativa nelle zone rurali, volute dall'Unione europea trova, infatti, nei domini collettivi una utile forma strutturata di aggregazione degli interessi di una collettività di cittadini e residenti (o famiglie originarie) fortemente omogenea (per sensibilità, cultura, tradizioni), amministrata, come si è visto, attraverso associazioni di diritto privato o, in via residuale e sussidiaria, da un Comune. La natura speciale delle comunità titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, composte da gruppi di popolazione che si sono mantenuti fortemente stabili ed omogenei nel tempo, rende la formazione sociale naturalmente idonea a

“La Fondazione persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale - si legge nello statuto -, amministra il proprio patrimonio al fine di perseguire il miglioramento delle condizioni sociali, economiche e culturali delle famiglie aderenti alla Comunione e delle comunità locali, incentivando la partecipazione attiva dei suoi membri alle attività della Fondazione. I beni agrosilvopastorali detenuti a qualsiasi titolo dalla Fondazione, con particolare riferimento a quelli costituenti il patrimonio antico, sono gestiti dall'Ente al fine di garantirne la conservazione nello stato ottimale per le future generazioni e di valorizzarne le potenzialità produttive compatibili con la loro tutela”.

consentire di traslare in una prospettiva non egoistica di lungo periodo la valutazione costi-benefici di determinati comportamenti imposti dall'uso sostenibile dei beni di collettivo godimento. Tale situazione facilita l'accettazione da parte della generazione presente di sacrifici attuali per assicurare benefici a quelle future³³.

Che i domini collettivi costituiscano una indubbia risorsa per lo sviluppo rurale del nostro paese risulta evidente anche dalla oggettiva significatività della loro estensione. Dati statistici, ricavabili dal censimento dell'agricoltura realizzato nel 2010 dall'ISTAT, dimostrano che su circa 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"³⁴. Un dato già di per se molto rilevante in termini assoluti che, tuttavia, assume sicuramente contorni di estremo interesse se rapportato ai terreni boscati e della montagna dove i domini collettivi, dal

³³ Cfr. E. OSTROM, *Governing the commons. The evolutions of institutions for collective actions*, pubblicato nel 1988, ed oggi edito da Cambridge University press, 2015. La Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2009, fonda la sua analisi sullo studio di diversi casi di autogoverno di beni comuni dimostratisi nel tempo di successo o fallimentari e individua la necessaria sussistenza di otto condizioni fondamentali per impedire che le *common properties* degenerino. Per realizzare una gestione civica del bene comune sostenibile economicamente nel lungo periodo e consentire alla forma organizzativa dell'istituzione di funzionare bene, ad avviso della Ostrom, è in ogni caso fondamentale l'esistenza di una comunità caratterizzata dalla stabilità della popolazione, costituita in gruppi omogenei stabili nel tempo, organizzata secondo regole precise che impongono ai suoi appartenenti diritti di sfruttamento ma anche doveri di gestione manutenzione e riproduzione rendendo chiari il vantaggio di comportamenti cooperativi.

La teoria della Ostrom si contrappone alla dottrina, fino ad allora dominante, che riteneva la proprietà collettiva incapace di sviluppare un modello di gestione dei fondi economicamente efficiente. Tra i fautori di questo orientamento cfr. W. F. LLOYD, *Two lectures on the checks to population*, 1883, ora in *Population and Development Review*, vol. 6, n. 3, 1980, p. 473 ss, available in <https://doi.org/10.2307/1972412>. L'economista riportò l'esempio di pastori che usufruivano di un pascolo comune; la possibilità di ottenere senza limitazioni il beneficio dell'utilizzo dell'erba, risorsa limitata che si rigenera in tempi lunghi, poteva provocare uno sfruttamento eccessivo del pascolo laddove ogni pastore aveva la possibilità di ricevere un immediato beneficio personale a fronte di un danno scaricabile su tutta la collettività di utenti. Più recentemente, cfr G. J. HARDIN, *The Tragedy of the Commons: the population problem has no technical solution: it requires a fundamental extension in morality*, in *Science*, 1968, v. 162, p. 1243 ss. L'A. riteneva che la massimizzazione del profitto individuale comportasse la compromissione del bene pubblico: un comportamento egoistico ed opportunistico di ciascun appartenente ad un gruppo nello sfruttamento di risorse comuni a tutti poteva determinare l'esaurimento della risorsa comune. Schemi di soluzione alla cd "tragedy of the commons" sono stati elaborati, nel tempo, dalla dottrina economica e dalla scienza politica proponendo alternativamente il ricorso a gestioni tutorie, sotto il controllo statale, delle risorse naturali, oppure la loro privatizzazione a garanzia di un uso più efficiente.

³⁴ Così Camera dei Deputati, Servizio studi, Norme in materia di domini collettivi, Dossier n. 594, schede di lettura, 21 giugno 2017.

nord al sud del nostro Paese, rappresentano codificate modalità di utilizzo di parte importante del territorio alpino e appenninico, Sicilia compresa, in larga parte altrimenti abbandonato.

In conclusione, la dimostrata capacità di mantenere nei territori amministrati originali e stabili integrazioni “tra uomo e ambiente naturale”, ancora vitali, unita alla idoneità a valutare i processi di sviluppo locale in una ottica transgenerazionale giustifica, e rende auspicabile, il riconoscimento agli enti gestori delle proprietà collettive di un ruolo fondamentale nella governance multilivello e partecipativa per progettare e realizzare, nel confronto con gli enti pubblici e gli stakeholders, soluzioni di sviluppo e resilienza delle aree rurali italiane coerentemente al processo di transizione agroecologica in atto nell’Unione Europea. Lo svolgimento di tale ruolo, coerente con il riconoscimento dei domini collettivi quali ordinamento giuridico primario delle comunità originarie soggetto alla Costituzione³⁵, operato dalla legge 168/2017, e con le ragioni della tutela dei beni di collettivo godimento, esplicitate nella stessa legge da ultimo citata ai sensi dei suoi articoli 1 e 2, dovrebbe essere incentivato da una coerente legislazione regionale, attualmente carente.

Camerino, ottobre 2024

³⁵ Il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie soggetto alla Costituzione impone la necessità di verificare la validità di alcune antiche regole quali, ad esempio, la trasmissione dei diritti alla sola linea maschile. Questa regola, insieme ad altre che hanno perso nel tempo il loro significato culturale (quali, ad esempio, l'appartenenza riservata ai soli discendenti degli antichi vicini, o i limiti posti alle giovani generazioni per il godimento dei diritti d'uso ma non di quelli politici), meritano, in ogni caso, di essere approfonditamente riesaminate dalle Comunità che le hanno adottate in quanto spesso generano conflitti che “demotivano la partecipazione, impediscono il ricambio generazionale, creano avversione da parte degli esclusi mettendo in discussione il concetto stesso di equità inter ed intragenerazionale alla base dell'istituzione collettiva e minacciandone quindi la sopravvivenza”; cfr. P. GATTO, *Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana*, in *Agriregionieuropa*, n° 49, 2017.

Abstract

L'analisi prende le mosse dalla nuova strategia posta in essere dalla Commissione dell'U.E. nel 2021 per plasmare le aree rurali del futuro che individua le comunità locali quali principali attori dell'azione di rilancio.

Lo scopo del presente lavoro è valutare il ruolo che la gestione e l'utilizzo dei beni di proprietà collettiva e di quelli gravati da diritti di uso civico possono svolgere per concorrere ad individuare ed a realizzare nel medio periodo una rivitalizzazione delle zone rurali italiane coerente con il processo di transizione ecologica, digitale e equa posto in atto dall'Unione europea.

Nelle conclusioni si sostiene che la legge 168/2007, oltre ad attribuire un indubbio valore ambientale ai domini collettivi, rivaluta importanza e ruolo che la gestione dei beni di collettivo godimento può svolgere nei processi di sviluppo rurale.

Stante il dimostrato carattere strategico della partecipazione delle proprietà collettive alle dinamiche di sviluppo locale, si ritiene necessaria ed urgente, anche alla luce di una recentissima sentenza della Corte costituzionale, una operazione di rideterminazione dei profili organizzativi delle funzioni di controllo esercitati dalle Regioni in materia di domini collettivi.

The analysis starts with the new strategy set in place by the EU Commission in 2021 to shape rural areas of the future, which sees local communities as the main actors of the action of revitalization.

The goal of the present work is to evaluate the role that the management and use of assets of collective properties and of those resting on rights of civic use can play in helping to identify and achieve in the mid-term the revitalization of Italian rural areas, coherent with the process of ecological, digital and equitable transition established by the European Union.

The conclusions argue that law 168/2007 not only recognized the undoubted environmental value of collective properties, but also re-evaluates the importance and role that the management of assets of collective enjoyment can play in the processes of rural development.

Given the demonstrated strategic character of participation of collective properties in the dynamics of local development, it is necessary and urgent, especially in the light of a very recent judgement of the Constitutional Court, to re-assess the organizational profiles of the functions of control exercised by the Regions regarding collective properties.

Keywords

Domini collettivi; usi civici.

Collective properties; civic use rights.