



Sentenza n. 152 del 2024

Presidente: Augusto Antonio Barbera - Giudice relatore e redattore: Emanuela Navarretta
decisione del 21 maggio 2024, deposito del 26 luglio 2024
comunicato stampa del 26 luglio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: ord. n. 2 del 2024

parole chiave:

ORDINAMENTO CIVILE – DOMINI COLLETTIVI – PARTECIPANZE
AGRARIE – ENTI DI DIRITTO PRIVATO

disposizione impugnata:

- art. 49, comma 1, lettera *b*), della [legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6](#), in «combinato disposto» con gli artt. 25 e 29 della [legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), della [Costituzione](#)

dispositivo:

accoglimento

La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi in tema di **controllo regionale sulle “partecipanze agrarie”**, una forma di proprietà collettiva di terreni di origine medioevale, ancora presente in Emilia-Romagna e Veneto.

La questione è stata sollevata dal Consiglio di Stato, che ha dubitato della legittimità costituzionale dell’art. 49, comma 1, lett. *b*), della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 6 del 2004, che attribuisce alla Giunta regionale **il potere di controllo preventivo sulle deliberazioni delle partecipanze agrarie concernenti gli Statuti ed i regolamenti**. Inoltre, in virtù dell’espreso richiamo della disposizione censurata agli artt. 25 e 29 della legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24 del 1994, alla Giunta regionale sono attribuiti anche incisivi poteri sostitutivi nei confronti delle partecipanze agrarie, **al pari di quanto avviene per gli “enti dipendenti” della Regione**, tra i quali rientra **il potere di scioglimento degli organi e di commissariamento dell’ente**.

Secondo il giudice rimettente, tali previsioni contrasterebbero, anzitutto, con l’art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di “ordinamento civile”. In particolare, il Consiglio di Stato ritiene che la Regione Emilia-Romagna, introducendo una disciplina di controllo che interviene direttamente sull’autonomia delle partecipanze agrarie, considerate come enti di natura privatistica,

avrebbe inciso su aspetti intimamente connessi con lo statuto giuridico privatistico di tali enti, ricadendo così nell'ambito dell'«ordinamento civile» riservato – come anticipato – alla legislazione esclusiva statale. Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che la disciplina regionale censurata incida anche sulla funzione di tutela ambientale che le partecipanze agrarie svolgono attraverso la gestione collettiva dei beni comuni, in particolare delle terre, contribuendo alla conservazione del paesaggio e dell'ecosistema, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. e dell'art. 9 Cost. Infine, viene prospettata una violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e non proporzionalità delle misure disciplinate dalla disposizione censurata.

Preliminarmente, la Corte costituzionale ha chiarito che le partecipanze agrarie rappresentano **una forma storica di proprietà collettiva**, risalente al Medioevo, attraverso la quale determinate comunità locali amministrano e utilizzano collettivamente terre per lo sfruttamento agricolo e la conservazione del territorio.

Lo scenario normativo di riferimento delle partecipanze agrarie è stato segnato, più recentemente, dall'approvazione della legge n. 168 del 2017, che ha espresso un chiaro *favor* per il modello della proprietà collettiva. In particolare, l'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017 stabilisce che gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi – tra cui le partecipanze agrarie – **«hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria»**.

Come precisato dalla Corte, «dalla legge n. 168 del 2017 emergono **una esplicita opzione a favore della qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento della personalità giuridica ex lege di diritto privato**, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future. Si delinea, dunque, uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato».

Al riguardo, la Corte ha poi richiamato la propria giurisprudenza, sottolineando come **la competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile” comprenda la disciplina degli enti di diritto privato, inclusi i regimi di controllo** cui tali enti possono essere sottoposti. In particolare, la Corte ha evidenziato che le partecipanze agrarie, pur essendo enti che gestiscono beni di rilevanza pubblica, conservano una struttura associativa di diritto privato e, come tali, **devono essere soggette a un regime di controllo uniforme su tutto il territorio nazionale**, garantito dalla legislazione esclusiva statale.

Sulla base di tali premesse, la Corte ha riscontrato, da parte della disposizione censurata, **un'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile”**. Questo perché la disciplina in esame non si limita a regolare profili organizzativi sul regime dei controlli previsti da fonti statali, ma determina il contenuto del controllo stesso, inserendo le partecipanze agrarie agli “enti dipendenti” della Regione, rendendo così applicabile al caso di specie le incisive previsioni in materia di controlli preventivi e sostitutivi previste per enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione. In questo modo, la previsione censurata **«estende alle partecipanze agrarie la vigilanza propria degli enti dipendenti dalla Regione, dettando una disciplina che non trova corrispondenza in norme dettate dallo Stato»**.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lett. *b*), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui rende applicabile alle partecipanze agrarie la disciplina relativa a

indirizzi e vigilanza degli enti dipendenti dalla Regione, prevista dal Titolo III, Capo II, della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994, che disciplina il controllo e lo scioglimento degli organi delle partecipanze agrarie.

Andrea Giubilei