



Le amministrazioni separate dopo la l. n. 168/2017

Il Corso formativo APRODUC

17 novembre 2020

Avv. Prof. Raffaele Volante

I temi della sessione

- A. Gli enti esponenziali del dominio collettivo dopo la l. n. 168/2017;
- B. La costituzione degli enti: un vuoto normativo da colmare.

A. Gli enti esponenziali del dominio collettivo

1. Principi della l. n. 168/2017.
2. Le ipotesi di soggetto esponenziale.
3. Il regime del soggetto esponenziale.

1. Principi della l. n. 168/2017

- Tutela del dominio collettivo come ordinamento primario (art. 1), che preesiste allo Stato (art. 2 c. 2).
- L'ordinamento primario è una **situazione obiettiva**, che deve essere accertata e non può essere costituita ex novo.
- Accertata la situazione obiettiva, la l. n. 168/2017 attribuisce un **regime specifico** di tutela dell'ordinamento primario.
- Questo regime è ineludibile: se non esistesse, non esisterebbe più l'ordinamento primario.

Termini obiettivi

Devono coesistere tre elementi:

1. una situazione giuridica che legittima normalmente, e non eccezionalmente, allo sfruttamento di un fondo, preesistente allo Stato;
2. riservata a una determinata generalità di persone, che possono goderne individualmente o collettivamente a esclusione dei terzi;
3. che sia in grado di perpetuarsi tra le generazioni (condizione di proprietà)

La condizione di proprietà

- Il terzo elemento è quello che qualifica la situazione giuridica spettante alla collettività come situazione proprietaria.
- I primi due elementi potrebbero essere ricostruiti come un rapporto obbligatorio: l'effetto di un accordo tra più parti per sfruttare un bene secondo certe modalità.
- La necessità di garantire il pari uso della risorsa a chi ancora non esiste conferisce a questa situazione il carattere di situazione reale (proprietà).
- Da qui le «**tre i**»: indivisibilità, inalienabilità, imprescrittibilità.

Il regime specifico

- **Autonormazione:** se il dominio collettivo è un ordinamento preesistente a quello dello Stato, fatto di leggi e regolamenti, la sua tutela implica necessariamente la conservazione della capacità normativa della collettività sui beni di cui è proprietaria.
- **Autoamministrazione:** per gli stessi motivi, il dominio collettivo deve essere in grado di attuare gli indirizzi dati dalla legge attraverso propri atti amministrativi, altrimenti sarebbe subordinato all'ordinamento statale.

Costituzionalità

- Il dominio collettivo è uno Stato nello Stato?
- No: il dominio collettivo viene tutelato perché, dove esiste, è il modo migliore per attuare i principi costituzionali (spesso contrastanti) della tutela del paesaggio e del diritto all'occupazione.
- Art. 43 Cost.: il d.c. è una proprietà originariamente riservata a una categoria di lavoratori e utenti a fini di utilità generale.
- Il dominio collettivo non ha, sul suo territorio, tutte le competenze possibili, ma solo quelle funzionalmente orientate alla conservazione del paesaggio come relazione tra uomo e natura.

Il problema

- Come individuare la sede in cui si effettua l'autonormazione e l'autoamministrazione?
- Principale problema di ogni legge in materia: l'atipicità delle situazioni reali collettive.
- Esempi:
 - a. demanio civico: diritto di uso non distruttivo della cosa, che si estende a tutte le utilità che il terreno può produrre;
 - b. servitù collettive: diritto a uno specifico uso del terreno, ad esclusione di altri (Statuti italiani 1400/1500 e ABGB 1811);
 - c. proprietà familiari: proprietà piena e indivisibile, caratteristica che impone certi usi e non altri del terreno.

Le ipotesi di ente nella l. n. 168/2017

- L. 20 novembre 2017 n. 168, art. 2 comma 4:
«4. I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari.»
- A. Ipotesi speciali:
- Associazioni agrarie comunque denominate che abbiano la proprietà collettiva originaria degli abitanti del luogo (art. 3, c. 1., lettera a):
Università agrarie l. n. 397/1894;
 - Comunioni familiari montane (art. 3 l. n. 97/94 e art. 11, c. 3, l. n. 1102/1971);

Ipotesi ordinaria

- L. 20 novembre 2017 n. 168, art. 2 comma 4 (continuazione):

«In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai **comuni** con amministrazione separata.

Resta nella **facoltà** delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278.»

Un cambio di prospettiva

- Nella prospettiva della l. n. 1766/1927, ogni situazione di proprietà collettiva veniva ricondotta al demanio civico (meridionale) come situazione di più facile **liquidazione**;
- Nella prospettiva della l. n. 168/2017, ogni situazione viene ricondotta al modello della università/comunione familiare (proprietà acquisita per laudo; cfr. Cerulli Irelli) come situazione di più facile **conservazione**.

B. La costituzione degli enti

- Il principio della l. n. 168/2017 è quindi che per ogni situazione reale collettiva debba esservi un soggetto esponenziale, anche per quelli che non lo hanno mai – storicamente- avuto, come i demani civici meridionali.
- Il soggetto esponenziale è il Comune, ma i soggetti legittimati (utenti) possono chiedere l'istituzione di un Comitato per l'Amministrazione separata a norma della l. n. 278 del 1957.
- Personalità giuridica di diritto privato.

L. 278/1957

- L. 17 aprile 1957 n. 278 artt. 2 comma 2:
«Per la costituzione del Comitato di cui alla presente legge, il prefetto, sentiti la Giunta provinciale amministrativa e il commissario regionale per gli usi civici, convoca, con proprio decreto, gli elettori di cui all'art. 1»
- Questa disposizione fu fatta per «democratizzare» un procedimento già presente nel sistema precedente, ma totalmente autoritario.

Amministrazione separata l. n. 1766/1927

- Art. 26 l. n. 1766/1927: i terreni di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25 (scioglimento delle associazioni agrarie) saranno amministrati dalle medesime separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale (1934) a profitto dei frazionisti.

Frazione

- A termini della l. comunale e provinciale 1934, la Frazione non è un ente. Il concetto di f. è puramente strumentale alla separazione di taluni servizi, cui si faceva fronte con le rendite di quel territorio, fisicamente separato dal Comune (strade, cimiteri, etc.)
- Il frazionamento di un Comune spettava al Prefetto, su istanza dei frazionisti o del Comune stesso.
- Oggi questo potere spetta alle Regioni, a termini delle proprie leggi (art. 15 l. n. 243/2012), come aspetto relativo alla modifica territoriale e all'istituzione di nuovi comuni.

La frazione nella l. n. 1766/1927

- Il principio è lo stesso della legge del 1934: la frazione esiste perché gli abitanti di una località hanno entrate e interessi diversi dagli abitanti del Comune.
- Art. 64 R.D. 332/1928:
 - Per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali (art. 26 l. n. 1766/1927) la Giunta provinciale amministrativa nomina un comitato di tre o cinque membri;
 - Sorveglianza del Podestà (Sindaco) del Comune, che può rivederne i conti.

Interesse sostanziale e legittimazione processuale

- Art. 75 r.d. n. 332/1928:

«Quando il Commissario ravviserà che nei procedimenti promossi dalle parti, o da promuoversi d'ufficio, esista opposizione d'interessi tra il Comune e una frazione o tra più frazioni dello stesso comune per le quali non sia stata già costituita la speciale rappresentanza prevista dall'art. 64 del presente regolamento, ne darà notizia alla Giunta provinciale amministrativa, la quale costituirà la rappresentanza delle frazioni nominando commissioni di tre o cinque membri scelti fra i frazionisti.

Lo stesso procedimento si seguirà quando, contestandosi dal Comune la qualità demaniale del suolo o comunque la esistenza degli usi civici, sorga opposizione d'interessi tra il Comune e i comunisti ed occorra nominare a questi ultimi la speciale rappresentanza.

1934. Doppio regime

- Art. 84 l. com e prov. 1934: «I beni comunali si distinguono in beni **demaniali** e beni **patrimoniali**. **Nulla è innovato, per quanto concerne i terreni soggetti agli usi civici, alle disposizioni delle leggi speciali, che regolano la materia. L'amministrazione separata dei terreni assegnati ad una frazione è affidata dal prefetto ad un commissario, scelto, di regola, tra i frazionisti.**»
- Quindi:
 - amministrazione separata beni civici al Comitato
 - Amministrazione separata degli altri beni a un commissario nominato dal prefetto.

ASBUC. Problemi ante l. n. 168/2017

- Il potere di istituire frazioni, quanto alle materie ordinarie, spetta ai Comuni, nell'ambito dei loro statuti, dopo la l. 243/2012.
- Il potere di istituire ASBUC spetta alle Regioni?
 - Con il d.p.r. 616/1977 la funzione spettava al Co.Re.Co. su segnalazione del Commissario, ma il potere non era stato tolto al Prefetto. Possibile conflitto di attribuzioni.
 - Con la riforma del Tit. V Cost il Co.Re.Co. È stato abolito, e occorre fare riferimento alle legislazioni regionali.

Leggi Regionali. Tre gruppi.

1. Regioni che non disciplinano l'istituzione delle ASBUC. Esempi: Calabria, Sicilia, Campania.
2. Regioni che dettano discipline per le ASBUC esistenti, ma non dettano norme specifiche per la loro istituzione. Es: Piemonte.
3. Regioni che disciplinano l'istituzione di ASBUC. Es: Basilicata, Toscana.

Un procedimento discrezionale

1. Nelle Regioni che hanno norme per l'istituzione delle ASBUC la competenza è della Giunta Regionale, che approva gli Statuti.
2. Le ASBUC sono intese quindi come organi subordinati di amministrazione regionale («Statuti-tipo»).

Giurisprudenza

- Cass. SS.UU. 18392/2016: è giurisdizione commissariale accertare se un terreno è demanio civico del Comune o dell'ASBUC (caso in cui l'ASBUC gestiva terreni su due comuni diversi e limitrofi);
- Cass. Sez. II n. 11127/1994: l'ASBUC ha titolo per intestarsi catastalmente i terreni.

Dopo la l. n. 168/2017

- La l. n. 168/2017 dà agli utenti la facoltà agli utenti di costituire le ASBUC a termini della l. 278/1957.
- Tesi:
 - diritto delle comunità di scegliere se organizzarsi in proprio o lasciare la gestione del bene civico al Comune;
 - assenza di discrezionalità delle Regioni: il diritto a istituire l'Amministrazione separata è parte del regime di tutela del dominio collettivo come ordinamento primario.

Centralità del titolo acquisitivo

- In questo senso, il diritto all'ASBUC procede dal titolo di acquisto del dominio collettivo: se il titolo originario è la consuetudine, l'ultimo è dato dalla sentenza del Commissario che accerta la *qualitas soli* e la riferisce ai naturali residenti di una comunità.
- Ottenuto il titolo, i naturali residenti hanno diritto a procedere all'elezione del Comitato a termini della legge del 1957.
- Tar Torino n. 297/2020: amministrazione separata del Comune come dato residuale.

Come presidiare questo diritto?

- Ipotesi 1: istanza al Prefetto (o alla Regione) e ricorso sul rigetto o sul silenzio;
- Ipotesi 2: autocostruzione e ricorso sui provvedimenti ostativi regionali.