

Problematiche giuridiche delle associazioni agrarie nella Tuscia¹

Guido Saleppichi

1. - Il problema storico-giuridico delle associazioni agrarie della Tuscia. 2. - Loro inquadramento all'interno del diritto pubblico. 3. - Il finanziamento della gestione collettiva; l'esenzione dei beni dal presupposto delle imposte sui redditi e sugli immobili. 4. - Poteri di polizia demaniale. 5. - Sottoposizione al controllo pubblico. 6. - Conclusioni: delle associazioni agrarie come "organizzazioni pubbliche in forma privatistica".

1. — Se la diffidenza è spesso correlata all'insipienza, allora ben si spiega il sospetto che in certi ambienti avvolge le università agrarie, tanto più che l'equivoco è profondamente radicato nella storia delle convinzioni popolari ed è efficacemente sintetizzato da quei giudizi che le dipingono come istituzioni dai tratti oscuri, delle quali - oggi come in passato - *"sel sanno coloro soltanto che hanno le mani in pasta"*².

La convivenza tra il Comune e l'associazione agraria è stata ed è talvolta particolarmente difficile in tutta la Tuscia, come nel resto dell'Italia centrale, dove, per singolari vicende storiche, i diritti delle popolazioni ebbero, fino al XVIII secolo, una particolare estensione raramente riscontrabile nel resto della penisola.

Storicamente, le controversie per il controllo delle risorse collettive si svolsero tanto sul fronte interno all'associazione, per l'ampliamento della

¹ Il testo è la rielaborazione della relazione al convegno di studi "Gli Usi civici nella Tuscia", tenutosi presso l'Università degli Studi della Tuscia il 20 ottobre 2017. Alla data del convegno non era ancora stata votata la L. 28 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi" (in G.U. Serie Generale n.278 del 28.11.2017).

² Così a metà del XIX secolo un autore locale censurava l'ignoranza diffusa e la confusione di concetti tra i cittadini di Viterbo sulla natura e sul funzionamento dell'Arte Agraria; cfr. G. GASPAROLI, *Riflessi sull'arte agraria di Viterbo, e suo regolamento amministrativo*, Orvieto, 1841.

base sociale dell'ente di gestione, quanto su quello esterno, per la tutela dei diritti illecitamente usurpati.

Significativi nella storia locale sono i contrasti tra l'Arte Agraria³ — ovvero l'*università dei bovattieri*, così chiamata negli atti della Congregazione del Buon Governo — ed il Comune di Viterbo, analoghi a quelli che nella vicina Corneto (l'odierna Tarquinia) vedevano impegnate le *élites* avventizie - entrate a far parte del consiglio comunitativo - nel tentativo di allargare la base sociale dei "partecipanti" al godimento e alla gestione comune, tradizionalmente riservata al patriziato locale.

I provvedimenti liquidatori di queste gestioni collettive, poi, produssero effetti particolarmente aberranti proprio nello Stato Pontificio, dove lo scopo fu perseguito in danno delle collettività, che trovarono difficoltà a tutelare i loro diritti, sia perché i procedimenti per la rivendicazione delle usurpazioni non vennero coltivati o si risolsero con la legittimazione dei possessi abusivi, sia perché le liquidazioni vennero eseguite con i criteri più restrittivi e con la corresponsione di modesti compensi.

Ciò ha causato lo scioglimento di molte associazioni agrarie per sopravvenuta insufficienza dei patrimoni, che sono stati presi in gestione dai Comuni. Laddove l'associazione ha resistito, però, la perdurante separazione soggettiva e patrimoniale ha contribuito alla conservazione e all'accrescimento dei beni e, in definitiva, al benessere (più o meno consapevole) delle collettività.

Significativa è l'esperienza di Tarquinia.

Il patrimonio del Pio Istituto Santo Spirito comprendeva oltre 4.500 ettari di terre in agro cornetano, all'interno delle quali sono annoverati siti di estremo interesse, quali l'antico tempio etrusco dell'Ara della Regina, ove di recente è stato ritrovato il cenotafio di Tarconte.

Su questi beni la collettività reclamava diritti di pascolo e di semina; alle rivendiche si opponeva a sua volta l'ente ospedaliero, per cui nacque contenzioso davanti alla giurisdizione commissariale. Per una singolare quanto fortunata coincidenza, la causa fu decisa proprio nel torno temporale in cui si dava attuazione alla legge istitutiva delle UUSLL, per effetto della quale i beni appartenuti agli enti ospedalieri dovevano essere trasferiti ai Comuni: la sentenza riconobbe i diritti della collettività e

³ Così definita nell'antico statuto del Comune di Viterbo, Libro I, rubrica 38: "*Bubulcorum et pecudiariorum artes unam cum vaccarum seu ovium aliorumque animalium unionem contraxerunt, et unicam universitatem sub agriculturae vocabulo*".

condannò il Comune, frattanto succeduto al Pio Istituto, all'indennizzo per il loro mancato esercizio.

L'importo che ne risultò era superiore al valore delle terre, sicché il Comune li cedette alla collettività, e per essa all'università agraria.

La successiva riforma del SSN nel 1992 ritrasferì i beni alle ASL, ma quelli di Tarquinia si salvarono proprio perché usciti *medio tempore* dal patrimonio comunale. Da allora essi sono rimasti di dominio collettivo.

2. — Si è poco sopra accennato all'acquisto della qualifica di partecipante - deliberato dal consiglio comunitativo, al culmine di un vero e proprio concorso tra gli aspiranti - e alle controversie che ne scaturivano, risolte dalla Congregazione del Buon Governo, organo che nello Stato Pontificio sovrintendeva al funzionamento delle articolazioni territoriali.

La digressione storica giustifica il tradizionale inquadramento delle associazioni agrarie della Tuscia entro l'orbita del diritto pubblico. Questo invero non deve essere trattato come un problema ontologico da lasciare alle dispute teoriche, ma è attribuito di volta in volta ricavabile in relazione al contesto e alla rilevanza riconosciuta agli interessi soddisfatti attraverso le forme di gestione collettiva⁴.

2.1. — Il vigente Ordinamento - art. 26 della l. 1766/1927 - ha rafforzato il richiamato principio pubblicistico della gestione, stabilendo l'apertura delle terre agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione e la loro amministrazione a norma della legge comunale e provinciale, oggi identificabile nel TUEL, D.Lgs. n. 267/2000.

Da questa norma, unitamente ad una motivazione puntuale nel ricostruire l'evoluzione storica degli istituti, le Sezioni Unite della Cassazione hanno tratto conclusioni in ordine alla natura di ente pubblico non economico dell'Università Agraria di Bracciano ai fini dell'inquadramento e del trattamento dei suoi dipendenti (Cass. 13 maggio 1980 n. 3135; cfr. in seguito Cass. S.U, 9 settembre 1985 n. 5474; 24 luglio 1986 n. 4749; 19 agosto 2002 n. 12244).

Alcuni dipendenti dell'Università agraria di Bracciano avevano chiesto al pretore del lavoro l'applicazione dei contratti per i salariati fissi vigenti

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

nella provincia di Roma. L'università agraria convenuta propose regolamento preventivo di giurisdizione assumendo, in contrasto con la giurisprudenza allora prevalente, di non avere natura di ente pubblico economico e che pertanto le controversie di impiego dei dipendenti, stante il diritto allora vigente, fossero devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il ragionamento della Cassazione - innovativo per quel che riguarda la natura non economica dell'attività svolta - si pone, peraltro, in continuità con il tradizionale orientamento che ravvisava nell'ordito normativo della l. 397 del 1894 i caratteri tipici della personalità giuridica pubblica. D'altronde, tale conclusione è coerente con la presenza di altri enti locali - i comuni e le ASBUC - che operano parallelamente alle università agrarie nella gestione dei demani civici, da cui discende l'esigenza di un coordinamento normativo che garantisca l'omogeneità dell'amministrazione, pur se affidata a soggetti diversi.

2.2. - Attualmente sono mutate le ragioni che giustificano il mantenimento dei rapporti che ci occupano nell'ambito del diritto pubblico: abbandonando le finalità liquidatorie il legislatore è divenuto consapevole della funzione di tutela ambientale e paesaggistica svolta dalle gestioni patrimoniali collettive (cfr. art. 142, lett. h, D.Lgs. n. 42/2004)⁵.

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

⁵ La Corte di cassazione (Sez. III Penale, sent. n. 32925/2018), pronunciandosi su fatti avvenuti nel viterbese, ha recentemente fornito una bella definizione delle ragioni che presiedono alla tutela ambientale e paesaggistica dei diritti di cui ci occupiamo: *“La ratio della esistenza del vincolo generalizzato risiede proprio in virtù di questa caratteristica storica che li contraddistingue - retaggio e testimonianza attuale di un'epoca passata -, nel fatto che essi rivestono una particolare importanza nella formazione del bene ambientale, inteso questo non solo nei suoi aspetti estetici e di salubrità, ma quale naturale palinsesto materiale - rappresentativo anche delle stratificazioni socio-culturali che in un determinato ambiente territoriale si sono succedute nel tempo ed hanno lasciato una significativa traccia di sé nella -che ne giustifica una specifica e rafforzata tutela da parte dell'ordinamento”*.

concerto con le altre amministrazioni coinvolte - dovendosi assicurare la gestione produttiva e sostenibile delle terre collettive⁶.

E' questo un processo evolutivo che ha influito sui caratteri genetici degli enti gestori, in specie delle associazioni agrarie, addirittura aumentando la marcata impronta pubblicistica che continua a pervadere l'amministrazione dei beni e le strutture organizzative della comunità titolare dei diritti collettivi.

Anche il conferimento alle associazioni agrarie della veste formale privatistica - che la legge n. 97 del 1994 aveva condizionato all'intervento regionale, dal quale un disegno di legge all'esame del Parlamento intende svincolare - non vale ad alterare la sostanza degli enti gestori, testimoniata dal permanere di tipici caratteri pubblici: disciplina degli apporti esterni ai mezzi patrimoniali, esercizio di potestà pubbliche e regime dei controlli esterni.

3. — Risalente e consolidato è il riconoscimento del potere impositivo delle associazioni agrarie dell'ex Stato Pontificio nei confronti degli utenti.

La legge Boselli (n. 397/1894, art. 8) ed il r.d. n. 332/1928 (art. 46) 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 riconoscerne capacità impositiva nei confronti degli utenti.

La Suprema Corte ha qualificato la natura "*sostanzialmente tributaria*" dei contributi imposti agli utenti per far fronte alle attività di amministrazione, argomentando dalla natura pubblicistica del rapporto, non riconducibile nell'ambito di quelli privatistici dell'associazione o della comunione (Cass,

⁶ Cfr. al riguardo le recenti sentenze della Corte costituzionale n. 103 del 2017 e n. 113 del 2018.

sent. 14/12/1978, n. 5946, Univ. agraria Allumiere c. Amm. finanze⁷;
Cass. sent. 20/12/1985, n. 6522, Calore c. Univ. agraria Guadagnolo⁸).

L'equiparazione agli enti locali - anch'essi gestori dei demani collettivi, seppure in via residuale - per la soggettività passiva tributaria ha invece faticato a trovare riconoscimento, rendendo necessario in più occasioni l'intervento del legislatore.

Fino a tempi relativamente recenti, le norme agevolative tributarie — non suscettibili di interpretazioni estensive o analogiche — non contemplavano fattispecie di esenzione soggettiva delle università agrarie, né equipollenti previsioni sul versante oggettivo dei beni esclusi dalla base imponibile.

Così è accaduto che per anni si è discusso sulla applicabilità alle università agrarie dell'imposta sui redditi, dovendosi infine intervenire con appositi provvedimenti legislativi in tema di IRPEG e di IRES.

Il tema si è riproposto in tempi recenti per il pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Rilevante è il caso che ha coinvolto, ancora una volta, l'Università agraria di Tarquinia con anni di controversie intraprese nei confronti dell'omologa Amministrazione comunale, nelle quali si questionò delle pretese avanzate da quest'ultima per il pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), oggi imposta municipale propria (IMU).

⁷ “L'esenzione dall'imposta generale sull'entrata, prevista, ai sensi e sotto il vigore dell'art. 1 lett. d) l. 19 giugno 1940 n. 762, per le entrate a carattere tributario degli enti pubblici non territoriali, che non abbiano natura di corrispettivo di prestazioni o diritti, postula che detti enti siano sottoposti alla vigilanza del Ministero delle finanze. Tale esenzione, pertanto, non opera con riguardo ai contributi per diritti di pascolo e di legnatico, che gli utenti di terre demaniali di uso civico corrispondono, a norma dell'art. 46 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332, alle associazioni agrarie del Lazio soggette alla l. 4 agosto 1894 n. 397 (nella specie, università agraria di Allumiere), atteso che **questi contributi, pur avendo natura tributaria e non integrando un corrispettivo di prestazioni o diritti (stante la non riconducibilità dei rapporti fra dette associazioni e gli utenti nell'ambito di quelli privatistici di associazione o comunione)**, sono dovuti ad enti pubblici non soggetti alla vigilanza del Ministero delle finanze, bensì sottoposti al controllo del Ministero dell'agricoltura prima e, poi, dei competenti organi regionali”.

⁸ “La controversia inerente ai contributi per pascolo a carico degli utenti di uso civico, che vengono imposti da un'università agraria a norma dell'art. 46 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 per sopperire alle spese della propria attività di amministrazione e sorveglianza, spetta per materia alla cognizione del tribunale, ai sensi dell'art. 9 comma 2 c.p.c. vertendosi in tema di prestazioni di natura sostanzialmente tributaria”.

In una sentenza del Commissario per gli Usi civici (n. 529/2003 nella causa U.A. di Tarquinia c. Comune di Tarquinia) erano stati riconosciuti in capo all'Università Agraria di Tarquinia i presupposti oggettivi per l'esenzione dal pagamento dell'ICI; la decisione aveva escluso che l'ente di gestione avesse il possesso dei beni - invece esercitato dagli utenti - e vieppiù aveva ritenuto che i canoni corrisposti fossero vincolati alle necessità e agli interessi della collettività stessa, con finalità prevalentemente assistenziali⁹.

La tesi non è stata condivisa dalla Cassazione che, in primo luogo, ha ritenuto la pronuncia commissariale emessa in carenza di potere giurisdizionale, riconoscendolo invece al giudice tributario (Cass., S.U., sent. 22056/2007) e, in successivo procedimento, ha giudicato legittimamente emesse le cartelle di pagamento inviate dal Comune all'Università agraria (sent. n. 15552/2009).

La Cassazione ha escluso che l'assegnazione della terra agli utenti realizzi scopi meramente assistenziali, argomentando che invece l'attività di coltivazione del fondo sarebbe normalmente produttiva di reddito, così evidenziando l'idoneità del dominio collettivo a costituire il presupposto impositivo dell'ICI¹⁰.

Con una sentenza di poco successiva — la n. 20533 del 01.10.2010, resa per le partecipanze dell'Emilia Romagna — la Suprema Corte ha adottato una impostazione parzialmente diversa, ritenendo soggetto passivo dell'imposta il singolo utente assegnatario del terreno.

L'ambiguità del sistema non era tuttavia sostenibile e presentava ingiuste disuguaglianze tra diverse gestioni, messe ancor più in luce dal paradosso che per beni aventi lo stesso regime giuridico la collettività avrebbe dovuto sopportare o meno l'imposta sugli immobili a seconda

⁹ Comm. Usi civici Roma, sent. n. 529/2003: *“il demanio civico amministrato dall'Università Agraria non appartiene alla Università stessa, ma ai soci della medesima in proprietà comune; che alla Università Agraria sono riservati invece compiti di gestione contabile ed amministrativa; che anche l'utilizzo degli eventuali proventi derivanti dalla gestione del patrimonio collettivo è vincolato alle necessità e agli interessi della generalità degli abitanti”*.

¹⁰ Cass., sent. n. 15552/2009 cit.: *“non potendosi correttamente affermare che i terreni assegnati per essere messi a coltura abbiano come propria destinazione "esclusiva" lo svolgimento di attività assistenziali, anche quando i criteri di assegnazione siano improntati ad uno scopo dichiarato di favore per i meno abbienti. In effetti, l'attività di coltivazione del fondo produce normalmente un reddito che, in ipotesi, può anche eccedere i bisogni vitali essenziali dell'assegnatario e della sua famiglia, denotando una finalità di lucro e quindi trasmodando dall'ambito meramente assistenziale”*.

che le terre civiche fossero amministrate dal Comune o da separata associazione agraria¹¹.

La legge n. 89 del 2014, con la quale è stato convertito il d.l. N. 66/2014, ha finalmente equiparato il regime di esenzione sul presupposto della natura giuridica dei beni, e sono stati previsti a beneficio dei Comuni appositi trasferimenti a compensazione del minor gettito tributario percepito.

4. — E' 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 legge 1766/1927. 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 (cfr. Cons. Stato, parere n. 1277/79 e Cass. S.U, sent. 4963/1992¹²).

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

¹¹ E' noto che molte delle terre collettive amministrate dai comuni sono pervenute dallo scioglimento di antiche associazioni agrarie.

¹² "L'azione di reintegra al demanio di uso civico delle terre abusivamente detenute da privati, delle quali sia già accertata, o comunque incontestata, la qualità demaniale costituisce, a differenza dell'azione di rivendica - che tende invece al recupero del bene attraverso l'invocato riconoscimento della sua appartenenza al demanio di uso civico ed è attribuita alla giurisdizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici dagli art. 29 e 32, l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dall'art. 3, l. 10 luglio 1930, n. 1078 - esplicazione del potere di autotutela della p.a., rispetto al quale la posizione dell'occupante è di interesse legittimo, con riguardo all'eventuale beneficio dell'istituto della legittimazione; pertanto, salvo che l'opposizione importi contestazione della *qualitas soli*, l'azione di reintegra, che già apparteneva alla competenza del commissario regionale (ai sensi dell'art. 9, l. 16 giugno 1927, n. 1766, nonché degli art. 25, 29, 30, 31, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) quale organo della p. a., non rientra più nelle attribuzioni dello stesso, essendo state trasferite alle regioni, mediante l'art. 66, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, tutte le funzioni amministrative attinenti alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni ed alla destinazione delle terre di uso civico".

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”* (TAR Lazio, Latina, sent. n. 598/1988) ha indotto una parte della giurisprudenza a riconoscere la legittimità dei provvedimenti adottati ai sensi dell’art. 823 c.c. (cfr. Cons. Stato, sent. n. 595/2009, oltre alla già citata TAR Lazio, Latina, sent. n. 598/1988¹³).

L’argomento è particolarmente sentito ed occorrerebbe sollecitare il legislatore a chiarire il sistema dei poteri amministrativi 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 (sent. n. 3665/2011) e condivisa dalla Corte costituzionale (sent. n. 210/2014), ove si è affermata una nozione di demanialità basata su criteri finalistici e funzionali, richiamando proprio i profili strutturali degli usi civici e delle proprietà collettive¹⁴.

5. — La particolare rilevanza degli interessi tutelati dai rapporti di dominio collettivo, inoltre, giustifica il pervasivo regime di controlli pubblici, anche sostitutivi, al quale sono sottoposte le associazioni agrarie, esercitati dalla Regione, dal Comune e dal Giudice contabile.

Specificamente, i decreti attuativi del regionalismo (d.P.R. n. 11 del 1970 e d.P.R. n. 616 del 1971) hanno trasferito i controlli che la legge del 1927 ed il regolamento attuativo riservavano al Prefetto e alle Giunte Provinciali Amministrative.

Tra questi si ricordano, particolarmente, quelli attinenti ai profili organizzativi: l’art. 59 del r.d. n. 332/1928 dispone infatti il coordinamento

¹³ *“Il regime giuridico del demanio di uso civico non differisce da quello degli altri beni demaniali; ne consegue che è legittimo il provvedimento con il quale il sindaco, richiamando l’art. 823 c.c., diffida l’occupatore abusivo di un bene del demanio di uso civico all’immediato rilascio, salva ed impregiudicata la possibilità di ricorrere successivamente allo specifico potere di reintegra previsto dalla l. 16 giugno 1927 n. 1766”.*

¹⁴ Il Consiglio di Stato ha recentemente (sent. n. 1698/2013) assimilato i beni collettivi ai beni demaniali, traendone conclusioni in ordine alla applicazione, relativamente alla gestione, dei principi comunitari di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità.

tra gli statuti delle associazioni agrarie e la legge comunale e provinciale, prevedendo la superiore approvazione delle loro revisioni.

L'art. 78 del d.P.R. 616 del 1977 attribuisce invece ai Comuni la vigilanza sull'amministrazione dei beni civici.

Il criterio del coordinamento è stato interpretato in termini meccanicistici, arrivandosi nei fatti alla pedissequa applicazione del TUEL: ciò si è tradotto in un eccesso di regolazione rispetto alle esigenze organizzative e funzionali degli enti gestori del demanio collettivo, producendo in definitiva l'ingessamento dell'azione amministrativa.

Sarebbe stato e sarebbe invece più ragionevole - oltre che più aderente allo spirito della norma - ritenere che il coordinamento degli statuti vada riferito ai soli principi del TUEL, ed anzi estendere a tutte le associazioni agrarie le particolari disposizioni di favore previste a vantaggio degli enti territoriali più piccoli, con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

Ci si riferisce, in primo luogo alla speciale attenuazione del principio di separazione tra vertici elettivi e strutture amministrative previsto dalla legge 448/2001, che consente l'attribuzione della responsabilità degli uffici e dei servizi ai componenti dell'organo esecutivo; ancora sarebbe utile, oltre che aderente alla tradizione storica, prevedere la possibilità di ricorrere alla forma di utilizzazione condivisa del personale prevista dal comma 557 della legge 311/2004 (cd. scavalco d'eccedenza).

Il potere di vigilanza attribuito ai Comuni richiama quello stretto collegamento organizzativo e funzionale che ha tradizionalmente caratterizzato il rapporto tra associazioni agrarie e amministrazioni municipali, permettendone la sopravvivenza.

E' bene che i Comuni ed i loro amministratori esercitino questo ruolo di supporto - anche mettendo in condivisione le proprie risorse con gli strumenti giuridici di cui si è appena detto - come è necessario evitare tentazioni predatorie, mosse dal desiderio di sanare i bilanci con i corrispettivi della privatizzazione.

Invero, allorché per l'assenza dell'associazione agraria i beni siano gestiti dal Comune, la Corte dei conti (sez. controllo Toscana, del. n. 137/2013) ha ribadito la necessità di mantenere distinzione, all'interno del bilancio comunale, tra la gestione collettiva e quella erariale, evitando la confusione dei vari proventi e spese.

La Corte dei conti ha ribadito, anche recentemente (sez. I centrale d'appello, sentt. n. 34/2015 e 492/2015), che l'oggetto pubblico della gestione collettiva è elemento fondante della giurisdizione contabile, indipendentemente dalla personalità giuridica - privata o pubblica - che si voglia riconoscere all'associazione agraria.

6. — Giungendo alla conclusione di queste brevi considerazioni, si può affermare come l'assegnazione della formale personalità giuridica di diritto comune non varrebbe in ogni caso a sovvertire la sostanza delle associazioni agrarie, le quali continuano ad essere intestatarie della cura di interessi pubblici e a presentare aspetti esteriori tipici della soggettività pubblica.

Questa apparente ambiguità tra forma privata e sostanza pubblica - frutto di riqualificazione legislativa, emblematica della liquefatta nozione di ente pubblico - è riprodotiva di uno schema già collaudato dal legislatore ed in più occasioni giudicato dalla Consulta¹⁵, tradotto dalla dottrina nelle "organizzazioni pubbliche in forma privatistica"¹⁶.

¹⁵ Possono assumersi ad esempi paradigmatici, certamente non esaustivi del fenomeno, le vicende degli enti previdenziali dei professionisti (Corte cost., sent. n. 88/1995), delle fondazioni liriche (Corte cost., sent. n. 153/2011) e, per certi versi, delle ex IPAB, oggi ASP (Corte cost., sent. n. 161/2012).

¹⁶ Il sintagma, di Vincenzo Cerulli Irelli (cfr. *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2011, pag. 35 ss.), è stato assimilato anche dalla giurisprudenza amministrativa: si vedano in proposito le sentenze del TAR Lazio, n. 8079/2016, n. 1590/2017 e n. 1883/2017.