

Gli enti esponenziali frazionali in Abruzzo
a seguito dell'entrata in vigore della L. 20 novembre 2017, n. 168 e s.m.i.

Come è noto, gli enti esponenziali della collettività, che amministrano e gestiscono i terreni in proprietà collettiva e i terreni gravati da usi civici, assumono nella penisola le denominazioni e gli assetti più diversi, frutto di peculiari evoluzioni storico-giuridiche che derivano da legislazioni e storie differenti (Regno delle Due Sicilie, Stato Pontificio, Regno di Sardegna, Ducati dell'Italia centro-settentrionale, Regole dell'arco alpino, ecc.), ma sono accomunati dal fatto di amministrare e gestire, a profitto degli appartenenti a quella collettività, e – nel caso degli enti esponenziali frazionali – separatamente dall'amministrazione del Comune capoluogo cui geograficamente appartengono ed entro i cui confini amministrativi sono ricompresi, i beni fondiari in proprietà collettiva.

Il breve scritto che segue, sollecitato da alcune Amministrazioni separate abruzzesi, si propone di illustrare sommariamente la situazione degli enti esponenziali frazionali in Abruzzo, già facente parte dell'ex Regno delle due Sicilie e dunque permeato dalla legislazione preunitaria napoletana, alla luce dell'entrata in vigore della L. 20 novembre 2017, n. 168, nonché della più risalente legislazione statale e regionale in materia.

Ebbene, giova premettere che, in Abruzzo, gli enti esponenziali della collettività chiamati a gestire il demanio civico di pertinenza frazionale hanno storicamente e sin dal principio assunto generalmente la qualificazione di “Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico”, per brevità denominati Asbuc, riprendendo la terminologia utilizzata dapprima dal legislatore statale (v. art. 26 della L. 1766/27, art. 64 del R.D. 332/28 e L. 278/57), e poi replicata dal legislatore regionale (v. art. 2 della L.R. 25/88): infatti, i beni che le stesse gestiscono, e di cui le rispettive collettività sono titolari, sono quasi tutti appartenenti al demanio civico universale o ex feudale, mentre assai residuali sono in Abruzzo gli usi civici propriamente intesi, ossia determinati diritti di utilizzo su fondi di altrui proprietà.

Soltanto recentemente, a seguito dell'entrata in vigore della L. 168/2017, alcune Asbuc abruzzesi, nella provincia dell'Aquila, hanno adottato un nuovo statuto, modificando la propria storica denominazione in “Aduc”, ed apportando al proprio assetto istituzionale alcuni cambiamenti: tuttavia, il non chiarissimo rapporto tra la nuova normativa statale e le precedenti norme statali e regionali induce ad alcune riflessioni dirette, eminentemente, a sottolineare come, pur a seguito della nuova normativa statale di principio che tutti i beni collettivi concerne, è ancora necessario

distinguere le diverse situazioni giuridiche originarie, che conservano in ogni caso le loro tipicità e peculiarità.

In ogni caso, l'esame della attuale situazione degli enti esponenziali frazionali in Abruzzo, non può prescindere da una, seppur sommaria, ricostruzione della normativa statale e regionale, come declinate dalla giurisprudenza dei massimi consessi, e dalla dottrina.

1. La normativa statale e regionale abruzzese preesistente alla Legge n. 168/2017 in materia di enti esponenziali frazionali ed ancora vigente. Le modifiche introdotte dalla L. 168/2017 ed i loro effetti.

Come è noto, la legge fondamentale in materia di usi civici (*rectius*: di assetti fondiari collettivi) è ancora da rinvenirsi nella L. 16 giugno 1927, n. 1766, recante “*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*”, contenente la disciplina dei principali istituti che ancora governano la materia, per buona parte ripresi dalla preesistente demanialistica napoletana preunitaria: pertanto, nell'esame della peculiare situazione relativa agli enti esponenziali della collettività chiamati ad amministrare e gestire il demanio civico di pertinenza frazionale, non si potrà che prender le mosse dai principi contenuti in tale normativa e nella copiosa giurisprudenza civile ed amministrativa, di merito e di legittimità, che di tale normativa ha fatto concreta applicazione, apportando quelle interpretazioni, integrazioni ed evoluzioni che hanno consentito ad una materia, solo apparentemente desueta, di sopravvivere ed adattarsi ad un contesto socio-economico radicalmente mutato nel corso dei decenni.

Orbene, l'art. 26 della L. 1766/27 prevede, per quel che interessa in questa sede, che i terreni “*di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25, saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi*”.

È sin d'ora il caso di osservare che, in materia di usi civici, l'espressione “frazione” non è da intendersi nel mero senso geografico-amministrativo del termine, con la conseguenza che non necessariamente tutte le (attuali) frazioni amministrative di un comune devono ritenersi interessate da tale disciplina; al contrario, si intendono per frazioni, nel presente contesto, soltanto quelle che possano vantare un proprio demanio civico originario separato da quello del comune capoluogo, ossia quelle che, secondo

granitica giurisprudenza, *“provino di aver avuto, negli antichi ordinamenti, proprio territorio e proprie terre demaniali, identificabili nella loro consistenza”* (Commissario Usi Civici Napoli, 31 dicembre 1928, in R. Demani, 1929, 179).

Dal canto suo, il Regolamento attuativo della L. 1766/27, R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, all'art. 64 prescrive che *“per l'amministrazione separata di cui nel capoverso dell'art. 26 della legge, la Giunta provinciale amministrativa procederà alla costituzione di un comitato di amministrazione composto di tre o cinque membri scelti fra i frazionisti. Saranno applicabili all'amministrazione separata dei beni delle frazioni le disposizioni della legge comunale e provinciale. L'amministrazione separata della frazione resterà soggetta alla sorveglianza del Podestà (ora Sindaco) del Comune, il quale potrà sempre esaminarne l'andamento e rivederne i conti”*.

È poi intervenuta, in materia, la L. 17 aprile 1957, n. 278, recante *“Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali”*, che nel modificare sostanzialmente il precedente assetto normativo, all'art. 1 prescrive che *“All'amministrazione separata dei beni di proprietà collettiva della generalità dei cittadini abitanti nel territorio frazionale provvede un Comitato di cinque membri eletti, nel proprio seno, dalla generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali”*, mentre il successivo art. 2 prevede che *“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”*.

La modifica apportata appare *prima facie* di carattere sostanziale sotto una pluralità di profili, il più importante dei quali è da rinvenirsi nella circostanza che la procedura per la costituzione e nomina dei componenti del Comitato di amministrazione, prevista dalla legge del 1927 in capo alla G.P.A., viene sostituita dalla elezione da parte dei cittadini residenti nella frazione, ossia direttamente da parte della stessa popolazione interessata (così sottolineava la Suprema Corte, cfr. Cass., 19 ottobre 1974, n. 2947, in Giur. It., 1975, I, 1, 51), mentre in capo al prefetto ed alla G.P.A. rimanevano le operazioni di convocazione degli elettori e quelle relative alle operazioni elettorali e di scrutinio.

Tali operazioni poi, a seguito della devoluzione delle competenze amministrative alle regioni, sono successivamente divenute (e sono tuttora) di competenza regionale.

Infatti, nel contesto normativo di carattere statale, è intervenuto il trasferimento delle funzioni amministrative in capo alle regioni, iniziato con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, secondo cui *“in materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti*

funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico”, e poi perfezionato con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il cui art. 66, riguardante la materia “agricoltura e foreste”, ha trasferito alle regioni le funzioni amministrative precedentemente attribuite agli organi statali, tra cui quelle relative alle “destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici”, stabilendo che “sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze. Sono altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, dalla legge 10 luglio 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931, n. 377”.

Peraltro, come ha avuto occasione di precisare la Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 113/2018, il predetto trasferimento attuato con l’art. 66 del D.P.R. n. 616/77 non consente alle regioni “di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli”, rientrando tale facoltà tra quelle rimesse alla competenza esclusiva del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (“Ordinamento civile”); ciò nondimeno, restano tuttora mantenute in capo alle regioni a statuto ordinario tutte le funzioni amministrative precedentemente attribuite al Ministero, ai Commissariati Usi Civici ed agli altri organi dello Stato, in quanto le recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia hanno chiarito che i divieti ed i limiti posti alle regioni riguardano la legiferazione in materia di riconoscimento, modifica o compressione dei diritti (materia riservata allo Stato quale “Ordinamento civile”), senza che ciò tuttavia vada ad inficiare il mantenimento di tutte quelle funzioni amministrative devolute con i D.P.R. n. 11/1972 e n. 616/77, tra cui ad esempio la procedura per la costituzione degli Organi rappresentativi delle comunità utenti di uso civico, che riveste, indubbiamente, natura amministrativa.

A seguito del trasferimento delle funzioni sopra richiamato, le regioni hanno ripetutamente legiferato in materia, e per quanto riguarda in particolare la Regione

Abruzzo, la disciplina, a livello regionale ed in attesa di un auspicabile riordino complessivo sollecitato anche dalla L. 20 novembre 2017, n. 168, è tuttora regolata, in via generale, dalla L.R. 3 marzo 1988, n. 25 s.m.i. e dalla L.R. 14 settembre 1999, n. 68 s.m.i., oltre ad alcune sporadiche disposizioni inserite in variegati contesti normativi.

In particolare, per quanto di interesse delle Amministrazioni Separate frazionali, l'art. 2 della L.R. 25/88, rubricato *“Amministrazione separata dei beni di proprietà frazionale. Costituzione di amministrazioni separate dei beni comunali”*, prescrive che *“il Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto indice, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278, le elezioni per il rinnovo delle amministrazioni separate dei beni di uso civico, su proposta del componente la Giunta preposto al Settore agricoltura, secondo le modalità fissate dal regolamento già approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 82/22 del 21 luglio 1982. Il Sindaco nel cui territorio ricade la frazione dovrà, entro trenta giorni dalla emanazione del decreto regionale, convocare gli elettori di cui all'art. 1 della legge 17 aprile 1957, n. 278. Le Amministrazioni Separate dei Beni Usi Civici sono tenute, pena lo scioglimento, a trasmettere al Servizio di cui all'art. 4 della L.R. n. 25 del 1988 copia del bilancio preventivo e consuntivo, debitamente approvati dal Comitato Regionale di Controllo. Entro 180 giorni, dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale provvederà ad emanare lo Statuto tipo delle Amministrazioni Separate dei Beni Usi Civici”*.

Prima dell'intervento del legislatore regionale, a livello statale sono state emanate dapprima la L. 3 dicembre 1971, n. 1102, i cui artt. 10 e 11 hanno normato le “comunioni familiari” ed il loro “patrimonio”, e successivamente la legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante “Nuove disposizioni per le zone montane”, che all'art. 3 ha così disposto: *“Al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadorine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, sulla base dei seguenti principi: a) alle organizzazioni predette è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria; b) ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso*

per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale”.

In seguito la Regione Abruzzo, con L.R. 18 maggio 2000, n. 95, “Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane”, all’art. 17 ha stabilito, per quanto interessa in questa sede, che “1. La Regione riconosce le organizzazioni montane che gestiscono i beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva, comunque denominate, quali soggetti concorrenti alla tutela sociale ed economica del territorio montano. 2. Ferme restando le prerogative di cui alla legge n. 1766/1927, del R.D. n. 332/1928, della legge n. 278/1957 e della L.R. n. 25/1988 e successive modifiche ed integrazioni, alle organizzazioni di cui al comma 1 è attribuita, per loro richiesta, la personalità giuridica di diritto privato, previa verifica della sussistenza di presupposti in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria. 3. Ciascuna organizzazione è retta da uno statuto e dalle consuetudini. 4. I beni costituenti il patrimonio comune delle organizzazioni sono inalienabili, indivisibili ed inusucapibili, con destinazione di uso agro-silvo-pastorale. 5. Le organizzazioni montane, nel rispetto degli strumenti urbanistici, possono modificare la destinazione dei beni per consentire la realizzazione di interventi funzionali ad attività del settore primario e di impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agro-silvo-pastorali nonché per la realizzazione di infrastrutture turistiche. 6. La Giunta regionale sentite le organizzazioni interessate entro 180 giorni dall’entrata in vigore della presente legge, emana le norme relative all’organizzazione e alla gestione patrimoniale delle organizzazioni montane di cui al presente articolo, nonché delle forme di coordinamento operativo fra le stesse e gli enti locali”.

È da osservare e rimarcare che, dal contesto suindicato, emerge, sotto il profilo normativo, che a livello regionale i beni di cui trattasi appartengono e sono ricompresi

nei c.d. “demani civici”, sostanzialmente difforni, in quanto proprietà collettive “aperte”, dalle differenti e peculiari forme di intestazione collettiva tipiche dell’arco alpino, tradizionalmente “chiuse”.

In tale contesto normativo, da ultimo, a distanza di novant’anni esatti dalla legge del 1927, il legislatore statale è nuovamente intervenuto in materia, con la L. 20 novembre 2017, n. 168, recentemente integrata dall’art. 63-bis della L. 29 luglio 2021, n. 108.

Pur trattandosi di una legge sostanzialmente di principi, che non interviene in maniera diretta sui tradizionali e più diffusi istituti della materia “usi civici” (mutamenti di destinazione d’uso, alienazioni, legittimazioni, reintegre, ecc.), la L. 168/2017 apporta alcune significative modifiche ed innovazioni che riverberano i propri effetti su tutti i soggetti aventi a vario titolo un ruolo nell’utilizzazione, nella gestione/amministrazione e nel controllo/vigilanza sui domini collettivi di qualsivoglia origine, e dunque anche sui comuni e sui soggetti, comunque denominati, chiamati a gestire i domini collettivi di pertinenza frazionale, per arrivare alle regioni.

Premesso che la L. 168/2017 ha inteso introdurre una sorta di disciplina unitaria per i beni collettivi, assoggettati o meno a vincoli di demanialità civica, così replicando sotto tale profilo il risalente tentativo del legislatore del 1927, i passaggi maggiormente significativi, ed in parte innovativi rispetto al tessuto normativo preesistente, fissati nella L. 168/2017, per quel che interessa in questa sede, possono essere considerati i seguenti:

- Il riconoscimento esplicito, in capo agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, della personalità giuridica di diritto privato e dell’autonomia statutaria (art. 1 comma 2), così cristallizzando in una norma di legge un principio già da anni considerato pacifico da dottrina e giurisprudenza, anche per storica assimilazione degli enti esponenziali alle “organizzazioni montane”, cui la personalità giuridica di diritto privato era già stata riconosciuta dal legislatore statale e regionale, e fatto ormai acquisito al diritto positivo;

- Il potere di amministrazione dei beni civici da parte degli enti esponenziali delle collettività titolari: soltanto in loro assenza, e ferma comunque la possibilità di costituire i comitati per l’amministrazione separata ai sensi della L. 278/57, i beni dovranno essere gestiti dai comuni con amministrazione separata (art. 2 comma 4).

- L’esplicito inserimento, tra i beni collettivi, dei corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici (art. 3 comma 1 lett. f);

- Il mantenimento del vincolo paesaggistico sulle aree gravate da usi civici anche in caso di loro liquidazione (art. 3 comma 6);

- L'invito alle regioni ad esercitare, entro un termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, le competenze ad esse già attribuite dall'art. 3 comma 1, lett. b), nn. 1, 2, 3 e 4 della predetta L. 97/1994, decorso il quale ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, i cui provvedimenti devono essere resi esecutivi con deliberazione della Giunta Regionale (art. 3 comma 7);

- La facoltà, in capo alle regioni, di autorizzare – a determinate condizioni elencate dalla legge – trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi ad oggetto terreni di demanio civico con terreni di superficie e valore ambientale equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile di comuni, regioni e province autonome, con conseguente demanializzazione ed imposizione del vincolo paesaggistico sui nuovi terreni individuati, e contestuale sdemanializzazione (ma con mantenimento del vincolo paesaggistico) dei terreni da cui i diritti vengono trasferiti (art. 3, commi 8-bis, 8-ter e 8-quater, introdotti dall'art. 63 bis della L. 29 luglio 2021, n. 108).

2. L'incidenza della L. 168/2017 s.m.i. sull'assetto normativo preesistente e sulla quotidiana attività di Amministrazioni separate frazionali, comuni, regioni.

Così succintamente richiamati i principali capisaldi della normativa in materia, è ora possibile affrontare la questione dell'incidenza della recente legge statale sul consolidato assetto normativo e consuetudinario esistente concernente i c.d. "beni di demanio civico", evidenziando le principali problematiche nascenti dalla necessità di coordinare i principi ribaditi o stabiliti dalla nuova legge con quelli, assai risalenti, regolanti la materia.

Giova premettere che, da un lato, la L. 168/2017 non ha abrogato, né implicitamente né tantomeno esplicitamente, la L. 1766/27 sul riordinamento degli usi civici e gli istituti ivi previsti più ricorrenti in materia (legittimazioni, mutamenti di destinazione d'uso, alienazioni, reintegre, ecc.), con la sola eccezione – secondo le più recenti pronunce della Consulta in materia – della necessità della previa assegnazione a categoria ex art. 11 L. 1766/27, motivata dal fatto che *“il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale”* (così, letteralmente, C. Cost. n. 113/2018, ma negli stessi termini v. già C. Cost. n.

103/2017): in altre parole, il vincolo ambientale è perfetto indipendentemente dalla formale assegnazione a categoria, e riguarda sia i terreni assoggettabili a categoria a), sia quelli assoggettabili a categoria b) ex art. 11 legge n. 1766 del 1927.

Allo stesso modo, non sembra esservi stata incisione, da parte della nuova legge statale, della normativa relativa alla devoluzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia “agricoltura e foreste” ex D.P.R. n. 11/72 e n. 616/77, con la conseguenza che, fermi i divieti ed i limiti in capo alle regioni di legiferare in materia di riconoscimento, modifica o compressione dei diritti civili (materia riservata allo Stato quale “Ordinamento civile”), rimane demandato alle regioni di esercitare tutte le funzioni amministrative un tempo di competenza statale: ciò comporta la permanenza in vigore della intera normativa regionale, pur essendo ad evidente rischio di declaratoria di illegittimità costituzionale quelle disposizioni e quegli istituti che riconoscono, modificano o comprimono diritti civili al di fuori del perimetro individuato dal legislatore statale (cfr. sentenze della Corte Costituzionale nn. 103/2017, 113/2018, 178/2018, 71/2020).

La L. 168/2017 sembra necessitare invece di un non semplice coordinamento, per quanto riguarda i soggetti chiamati ad amministrare il demanio civico di pertinenza frazionale, con la L. 278/57 e con le altre norme riguardanti tali soggetti: è proprio in relazione a questi ultimi, infatti, che sorgono i più complessi quesiti, sia con riferimento alla loro organizzazione e funzionamento interni, sia con riferimento ai loro rapporti con il comune entro cui ricadono e, in minor misura, con la regione.

Motivo principale di tale difficoltà è da rinvenirsi, probabilmente, nella circostanza che la L. 168/2017, così come a suo tempo la L. 1766/27, ha inteso ricomprendere sotto un unico corpo normativo istituti e situazioni radicalmente differenti, diversissimi per storia e legislazione, cercando di trovare il minimo comun denominatore di tutti i domini collettivi esistenti nella penisola: in altre parole, il legislatore ha cercato di fornire all’interprete un testo che potesse adattarsi tanto ai demani civici di derivazione napoletana quanto a quelli delle ex province pontificie, tanto alle regole ed alle collettività chiuse dell’arco alpino così come alle partecipanze agrarie emiliane, e così via.

Dovrà essere dunque il legislatore regionale, nei limiti che l’ordinamento impone, a dover intervenire nei variegati contesti locali per fare concreta applicazione dei principi generali stabiliti dalla L. 168/2017 secondo le forme di proprietà collettiva presenti sul proprio territorio, in quanto non tutte le disposizioni della citata L. 168/17 sembrano applicabili a tutti i domini collettivi esistenti nella penisola: infatti, una cosa sono le “comunità aperte” per legge a tutti i componenti di una determinata collettività,

che non appena ne entrino a far parte divengono anche utenti di uso civico; altro sono, invece, le “comunità chiuse”, quali comunioni familiari e Regole, per i cui beni ancora recentemente la suprema Corte ha ritenuto che, secondo la peculiare genesi storica e giuridica, possano non essere soggetti a diritti di uso civico (Cass. Civile, Sez. II, 10 ottobre 2018, n. 24978; SS.UU. 11 aprile 2016, n. 7021).

In attesa dunque dell’auspicato intervento normativo del legislatore regionale, che ha ampio spazio sotto il profilo procedurale ed amministrativo di regolare concretamente ed uniformemente a livello regionale la gestione e l’utilizzo dei beni civici, si possono analizzare le principali problematiche sorte nella quotidiana attività degli enti esponenziali frazionali a seguito dell’entrata in vigore della nuova legge statale.

2.1. L’esistenza delle Asbuc e l’eventuale necessità di una loro trasformazione.

Il primo interrogativo riguarda l’asserita necessità che le Asbuc già esistenti sul territorio regionale, ovvero che intendano costituirsi *ex novo*, debbano necessariamente istituirsi o trasformarsi in “Aduc” o in altro soggetto consimile, ancorché diversamente nominato, al fine di adeguarsi alla novella normativa.

L’interrogativo sorge dalla circostanza che alcune Asbuc esistenti sul territorio regionale abbiano già avviato il compimento di tale trasformazione, dotandosi di un nuovo statuto, e che alcuni uffici regionali avrebbero individuato, tra le possibili interpretazioni della norma statale, l’obbligo di trasformazione sulla scorta di una asserita perentorietà della disposizione.

La risposta al quesito, ad avviso di chi scrive, non può che essere negativa, e ciò sotto una serie di motivazioni e di ragioni.

Il primo motivo, legato allo stretto dato letterale normativo, appare già di per sé dirimente: da un lato, infatti, non si rinviene nella norma in commento alcun obbligo in tal senso; dall’altro lato, anzi ed al contrario, l’art. 2 comma 4 della L. 168/2017 stabilisce che “*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*”, con ciò richiamando la ontologica diversità tra comunità familiari, chiuse, e quelle aperte agli usi civici.

Appare evidente come, nel momento in cui il legislatore espressamente riconosce la facoltà di costituire *ex novo* delle Asbuc secondo la risalente normativa,

anche laddove ancora non costituite sul territorio al momento dell'entrata in vigore della legge, a maggior ragione non può che consentire alle Asbuc già esistenti ed operanti a quella data, di continuare a mantenere la loro storica organizzazione ed assetto istituzionale.

A corollario di quanto sopra, si osserva infatti che non soltanto la L. 278/57 non risulta abrogata dalla nuova legge, né implicitamente né tantomeno esplicitamente, ma al contrario l'espresso richiamo a tale norma contenuto nella L. 168/2017 consente poter ritenere quale esplicita volontà del legislatore quella di mantenere la possibilità di costituire (e dunque anche e a maggior ragione di preservare) gli enti esponenziali frazionali nella loro storica organizzazione ed assetto.

A questa considerazione, già di per sé dirimente e risolutiva, se ne aggiunge una seconda: la personalità giuridica di diritto privato, espressamente riconosciuta dal legislatore in capo agli enti esponenziali della collettività, è storicamente già riconosciuta anche in capo alle Asbuc, grazie a risalenti approdi giurisprudenziali, a numerosi contributi della dottrina maggioritaria ed all'espresso riconoscimento in tal senso operato dalla L. 97/94 e, a livello regionale, dalla L.R. 95/2000, che della norma statale ha fatto applicazione, in capo alle c.d. "organizzazioni montane", cui per molti versi le Asbuc possono essere, sotto tale profilo, ricomprese o quantomeno equiparate: non altrimenti può essere interpretato l'art. 17, comma 2, della L.R. 95/2000 cit., secondo cui "*Ferme restando le prerogative di cui alla legge n. 1766/1927, del R.D. n. 332/1928, della legge n. 278/1957 e della L.R. n. 25/1988 e successive modifiche ed integrazioni, alle organizzazioni di cui al comma 1 è attribuita, per loro richiesta, la personalità giuridica di diritto privato*".

Ne consegue, pertanto, che essendo anche le Asbuc dei soggetti aventi personalità giuridica di diritto privato, non può giustificarsi, e non avrebbe ragion d'essere, l'obbligo di trasformazione con la motivazione del riconoscimento in capo a queste ultime della medesima personalità giuridica privatistica, alle quali essa già pertiene.

Quanto al profilo della c.d. "autonomia statutaria", si ritiene che, ancorché la Regione Abruzzo abbia in risalente passato adottato uno schema-tipo di statuto per le Asbuc, ed ancorché la maggior parte delle Asbuc lo abbiano adottato e fatto proprio nel corso degli anni, anche le Asbuc avevano e mantengono ampi margini di autonomia statutaria, sempre entro i limiti posti dalla legge e dalle consuetudini, e giustificati dal fatto che, ancorché dotati di personalità giuridica di diritto privato, si tratta comunque di soggetti chiamati ad amministrare e gestire beni in proprietà collettiva, il cui valore *latu sensu* pubblicistico imponeva ed impone tuttora – indipendentemente dalla forma

giuridica dell'ente esponenziale – il rispetto dei principi basilari della materia (imprescrittibilità ed inusucapibilità dei beni civici, inalienabilità dei beni se non nei modi, nelle forme e nei limiti consentiti dalla legge, necessità – salvo casi eccezionali – del ricorso a procedure di evidenza pubblica per la loro alienazione e per la loro assegnazione temporanea, ecc.).

Né, infine, osta al mantenimento delle Asbuc esistenti e del loro assetto la possibilità di iscrizione degli enti esponenziali frazionali nel Registro delle persone giuridiche private secondo quanto disposto dalla L.R. 3 marzo 2005, n. 13, ben potendo anche le Asbuc costituite secondo la risalente normativa essere iscritte in tale elenco, ricorrendone i requisiti stabiliti dalla legge.

Pertanto, ferma evidentemente la facoltà per le Asbuc di optare per un proprio nuovo assetto organizzativo, che può essere denominato Aduc o in altro modo, non si rinviene alcun obbligo giuridico di eseguire tale trasformazione, con la conseguenza, dunque, che le Asbuc potranno continuare ad esistere e ad operare come enti esponenziali frazionali nel rispetto dei principi generali della materia.

2.2. L'indizione delle elezioni ed il rinnovo degli organi elettivi.

La seconda problematica riguarda la necessità che la Regione indichi le elezioni per tutte quelle Asbuc i cui comitati siano in scadenza o addirittura già scaduti.

L'interrogativo nasce dalla circostanza che la Regione Abruzzo ha recentemente revocato i DPGR con cui erano state indette le elezioni per il rinnovo dei Comitati di svariate Asbuc, ed allo stesso tempo non sta procedendo alla indizione delle elezioni per numerosi altri Comitati prossimi alla scadenza.

La motivazione addotta dalla Regione per giustificare la revoca del provvedimento di indizione delle elezioni e più in generale l'omessa indizione di elezioni è incentrata su una interpretazione, ad avviso non condivisibile, della nuova normativa di cui alla L. 168/2017 e della pronuncia della Corte di Cassazione, SS.UU. Ordinanza n. 12482 del 24 giugno 2020, che nell'esegesi fornita dagli uffici regionali coinvolti imporrebbe la necessità di un tempestivo adeguamento degli statuti degli enti esponenziali, probabilmente finalizzato a raggiungere l'obiettivo di una sostanziale "auto-indizione" di elezioni da parte degli stessi enti esponenziali frazionali.

Tale interpretazione, tuttavia, come appena accennato, non appare conforme a diritto e non è condivisibile, in quanto omette del tutto di considerare la possibilità – peraltro largamente prevalente al momento, alla luce dell'analisi della situazione degli

enti esponenziali frazionali – che le Asbuc costituite ai sensi della risalente normativa mantengano, come la legge espressamente consente, l'attuale assetto organizzativo-istituzionale, frutto dell'applicazione concreta delle disposizioni statali di cui alla L. 278/57, della L.R. 25/88 e delle norme regolamentari della stessa Regione Abruzzo (Deliberazione n. 88/22 del 21 luglio 1982): assetto che non può prescindere, evidentemente, dall'indizione di elezioni da parte dell'amministrazione regionale.

A ciò si aggiunga che, come è noto, molti dei Comitati si trovano ormai in regime di *prorogatio*, ed altri ancora hanno addirittura già ampiamente superato tale periodo: ciò non consente, a tutta evidenza, di concordare con l'ipotesi di "auto-indizione" delle elezioni, in quanto l'eventuale trasformazione dell'assetto istituzionale degli enti esponenziali, auspicata dalla Regione, necessita che i rispettivi organi di gestione siano nel pieno e nell'effettività dei propri poteri.

Pertanto, se si può concordare con la posizione dell'amministrazione regionale circa la possibilità che, una volta eventualmente mutato – ove le comunità locali ciò ritengano di voler fare – l'assetto istituzionale mediante un nuovo Statuto, i nuovi soggetti giuridici possano avere la capacità di auto-indire le elezioni per il rinnovo dei propri organi di gestione, in concreta applicazione dei principi di autonormazione e di autonomia statutaria riconosciuti dalla legge, ciò nondimeno finché questa facoltà non verrà esercitata dalle Asbuc, si ritiene che rimanga un preciso dovere della Regione, sancito per legge, di indire le elezioni per i Comitati in scadenza o addirittura già scaduti, rimanendo per tali Asbuc in vigore – fino all'eventuale e non obbligatoria trasformazione – tutte le disposizioni normative, regolamentari e statutarie previgenti alla L. 168/2017.

2.3. Le conseguenze della trasformazione dell'assetto organizzativo degli enti esponenziali frazionali.

Altro rilevante quesito riguarda le possibili conseguenze della trasformazione delle Asbuc, sia con riferimento al proprio assetto organizzativo e statutario, sia con riferimento ai rapporti con gli altri soggetti cui la legge affida competenze in materia (comuni e regione).

Giova premettere che, affinché una Asbuc possa conseguire la trasformazione, il Comitato in carica – non scaduto – deve convocare una assemblea dei frazionisti (da individuarsi in tutti i cittadini residenti nella frazione di riferimento, secondo quanto risultante dalle liste elettorali), che dovrà pronunciarsi sull'adozione di un nuovo Statuto, che l'Asbuc avrà il diritto-dovere di redigere, nel rispetto dei principi di autonormazione ed autonomia statutaria, ma che dovrà comunque essere rispettoso dei

principi generali finalizzati a garantire il mantenimento della comproprietà inter-generazionale, il godimento dei diritti in forma collettiva o individuale dei *cives*, la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, il mantenimento della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (pur essendo consentiti, nel rispetto delle forme di legge e sussistendone i presupposti, il mutamento di destinazione d'uso e l'alienazione), i vincoli di inalienabilità, indivisibilità, imprescrittibilità, inusucapibilità, incommerciabilità dei beni civici.

Si ritiene, altresì, che una volta adottato il nuovo Statuto da parte dell'ente esponenziale frazionale, ed ancorché la legge attribuisca a tali soggetti capacità di autonormazione ed autonomia statutaria, sia comunque necessaria l'approvazione di tale Statuto da parte della Regione, per un duplice ordine di motivi: sia perché, come già illustrato, la L. 168/2017 non ha intaccato la devoluzione alle Regioni delle competenze trasferite con il D.P.R. n. 11/1972 e con il D.P.R. n. 616/77, tra le quali vi è appunto la "*approvazione di statuti e regolamenti*"; sia perché, non secondariamente, mantenendo le regioni le funzioni amministrative ed i poteri di vigilanza e controllo, è ad esse demandato di verificare che il nuovo statuto rispetti i principi fondamentali della materia, sopra richiamati; e l'approvazione del nuovo statuto da parte della Regione serve appunto anche a verificare la sua rispondenza a tali principi ed a quanto stabilito dal legislatore.

Soltanto una volta eseguiti entrambi i suddetti incumbenti (adozione del nuovo statuto da parte dell'ente esponenziale ed approvazione dello stesso da parte della Giunta regionale) la trasformazione potrà considerarsi perfezionata.

Ciò premesso, si ritiene che la principale innovazione apportata dalla novella normativa che riconosce i domini collettivi secondo quanto stabilito dalla L. 168/2017 sia da rinvenirsi non tanto nei rapporti tra tali soggetti e la Regione, che come visto mantiene le medesime funzioni amministrative sinora esercitate (vigilanza e controllo, approvazione dei progetti di verifica demaniale, approvazione delle legittimazioni ed affrancazioni, delle quotizzazioni, autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso temporaneo ed alle alienazioni, ecc.), quanto piuttosto nei rapporti tra i suddetti soggetti ed i comuni entro il cui territorio tali soggetti ricadono.

Infatti, la *ratio* complessiva della novella legislativa sembra essere quella di dotare di maggiore autonomia gli enti esponenziali frazionali rispetto al passato, quantomeno nei confronti dei comuni, chiamati a gestire i beni civici soltanto in via residuale, in assenza dell'ente esponenziale e con amministrazione separata.

Nell'assetto previgente alla L. 168/2017, ancorché i beni civici di pertinenza frazionale fossero pacificamente riconosciuti in proprietà collettiva ai *cives* delle rispettive frazioni, i comuni capoluogo mantenevano un rilevante peso istituzionale demandato dalla legge e consolidato nella prassi, essendo l'ente comunale quello istituzionalmente individuato a relazionarsi con la Regione, e spesso entrando in contrasto con le stesse Asbuc interessate (espressione delle rispettive comunità), in conseguenza di visioni ed interessi difforni e spesso inconciliabili.

Obiettivo della nuova norma è quello di superare tali contrasti rendendo gli enti esponenziali frazionali più autonomi nell'amministrazione/gestione del proprio patrimonio, rispetto ai comuni nei cui confini tali soggetti ricadono: in ciò, anche, si concretizzano la capacità di gestione di cui all'art. 1 comma 1 lett. c) della L. 168/2017 e l'autonomia ad essi riconosciuta.

Ebbene, da più parti si è sostenuto che, preliminarmente a qualsivoglia avvio di autonomia da parte degli enti esponenziali frazionali nella indipendente amministrazione/gestione dei propri beni rispetto all'amministrazione comunale, sia necessario il trasferimento dei beni civici da parte degli stessi comuni e la conseguente loro intestazione direttamente in capo ai nuovi soggetti giuridici; altri, invece, sostengono che sia sufficiente, da parte del comune, una mera presa d'atto dell'esistenza dell'ente esponenziale frazionale e che ciò sarebbe sufficiente, *ex lege*, a garantire la gestione dei beni in autonomia da parte dell'ente frazionale.

In attesa dell'auspicato intervento legislativo, che dovrebbe contribuire a far luce su una situazione obiettivamente ancora poco chiara, si ritiene che entrambe le soluzioni testé prospettate siano quantomeno in parte praticabili, pur evidenziando entrambe molteplici criticità; ma, si ritiene, dovrebbero comunque essere attentamente concertate tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, tra i quali, oltre ai comuni, un ruolo non secondario rivestono, nel caso in cui si opti per il trasferimento dei beni, la Conservatoria dei RR.II. ed il Catasto (ora Agenzia delle Entrate), il cui contributo appare fondamentale per un ordinato trasferimento ed una corretta intestazione dei beni in capo all'ente esponenziale frazionale.

Per quanto riguarda l'intestazione dei beni civici, ed indipendentemente dal loro trasferimento, che comunque deve avere a monte un titolo idoneo a consentire la trascrizione e la volturazione, dovrà essere mantenuta la specificazione di "demanio civico", già oggi utilizzata, sia al fine di rendere conoscibile ai terzi la natura del bene e la sua conseguente indisponibilità, inalienabilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità, sia anche al fine di distinguere la natura di tali beni da quella di altri beni immobili, di natura

patrimoniale e dunque disponibile, che gli enti esponenziali frazionali potrebbero acquisire nel corso del tempo.

Non sembra d'ostacolo a tale soluzione la considerazione della natura giuridica privata dei soggetti intestatari, in uno con la circostanza che il demanio non può che essere pubblico: infatti, i beni appartenenti al demanio civico, per tradizione consolidata e costante, non sono considerati dei beni demaniali "puri", bensì beni in proprietà collettiva che, per le loro peculiarità di sostanziale indisponibilità ed in commerciabilità, vengono "assimilati" – rimanendone però distinti – al regime giuridico dei beni demaniali, e dunque non sembra essere d'ostacolo alla loro intestazione come "demanio civico" la natura giuridica di diritto privato dell'ente esponenziale frazionale.

Maggiori difficoltà, invece, si ritiene possano incontrarsi nel materiale trasferimento dei beni da parte dei comuni agli enti esponenziali frazionali.

Da un lato, infatti, premesso che il trasferimento dei beni non può prescindere da una fattiva collaborazione in tal senso dell'amministrazione comunale, è evidente che non tutti i beni che le Verifiche demaniali riconoscono quali beni appartenenti al demanio civico sono effettivamente intestati ai comuni che dovrebbero operare il trasferimento, in quanto, ad esempio, tutti i beni proposti per la reintegra ma non ancora materialmente reintegrati, o la cui reintegra non si sia ancora perfezionata, sono tuttora intestati agli abusivi occupatori; e poiché, ovviamente, un ente pubblico non può che disporre soltanto di ciò di cui risulta titolare, è evidente che l'eventuale trasferimento sarebbe giocoforza incompleto e privo di tutti quei beni non ancora reintegrati, che come tali il Comune non ha il potere di trasferire, in quanto non risultano ad esso intestati; dall'altro lato, i comuni non potrebbero comunque trasferire tutti quei beni per i quali vi sia contestazione (ad esempio terreni rivendicati da due o più enti esponenziali frazionali), finché le contestazioni non saranno risolte con la definitiva attribuzione dei beni ad un soggetto piuttosto che ad un altro; ancora, problemi potrebbero sorgere dal trasferimento di beni promiscui ex art. 8 L. 1766/27, la cui promiscuità non sia stata ancora sciolta o disciplinata, ecc.

Non secondariamente, si osserva che l'Agenzia del Territorio e la Conservatoria dei RR.II. richiedono, usualmente, per poter procedere alle variazioni di intestazione l'esistenza, a monte, di un provvedimento della Regione, sicché ci si deve interrogare se non debba essere questa, necessariamente, la forma attraverso la quale le comunità locali possano vedersi direttamente intestati beni civici che oggi non sono ad esse intestati.

Al netto di tali problematiche, che dovranno essere auspicabilmente affrontate dal legislatore regionale e che comunque saranno senz'altro oggetto di futuri arresti giurisprudenziali, si ritiene che il trasferimento dei beni sia nel complesso praticabile,

con i limiti sopra accennati, sia nei riguardi dei soggetti costituiti secondo la dizione della L. 168/2017 e denominati esattamente “domini collettivi”, sia nei riguardi delle Asbuc costituite ai sensi dell’art. 26 della L. 1766/27 e della L. 278/57, in quanto ai sensi dell’art. 1 comma 1 della L. 168/2017 “*la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati*”, stabilendo (art. 3 comma 2) che “*i beni di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e) e f), costituiscono il patrimonio antico dell’ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico*”: pertanto, non sembrerebbe giustificabile la disparità di trattamento di trasferire i beni soltanto nei confronti dei soggetti denominatisi “dominio collettivo”, rientrando anche le Asbuc, pienamente, nella definizione di cui all’art. 1 della L. 168/2017.

Al contempo, si ritiene astrattamente praticabile – ma per fini evidentemente solo conoscitivi – anche la strada del mero riconoscimento, da parte del Comune, dell’esistenza dell’ente esponenziale frazionale e della sua conseguente capacità, *ex lege*, di gestione del demanio civico di propria pertinenza.

Poiché, in ogni caso, “*i proventi comunque afferenti a terreni frazionali di appartenenza di soggetti costituiti in Amministrazione separata ex legge n. 278/1957 sono attribuiti alla stessa Amministrazione. Ove acquisiti dal Comune sono immediatamente riversati a favore dell’amministrazione separata*” (così, letteralmente, l’art. 3 comma 5 della L.R. 68/1999), non si pongono particolari problematiche circa la destinazione delle somme derivanti dall’amministrazione/gestione delle terre e dalla loro alienazione, in quanto tali somme sono comunque destinate a confluire nelle casse dell’ente esponenziale frazionale.

Maggiormente difficoltoso appare, invece, circoscrivere il ruolo dell’amministrazione comunale all’interno dei procedimenti relativi ai beni di pertinenza frazionale.

Sotto tale profilo, in attesa di un auspicabile e chiarificatore intervento normativo, si ritiene che il ruolo del Comune, in presenza dell’ente esponenziale frazionale, esca dalla novella legislativa drasticamente ridimensionato, essendo l’ente frazionale, *ex lege* ed indipendentemente dal proprio assetto e dalla propria denominazione, “*dotato di capacità di gestione*” ed amministratore del proprio patrimonio civico, e dunque in grado di richiedere ed ottenere direttamente dalla Regione le autorizzazioni necessarie per gli atti di disposizione dei propri beni, e coinvolgendo nei procedimenti l’ente comunale a fini meramente notiziali.

Stante il contrasto normativo in materia, tuttavia, resta da chiarire se gli enti frazionali soggiacciono al controllo della sola regione, con abrogazione tacita delle

norme (quali l'art. 64 R.D. 332/28) che, ferma l'autonomia degli enti frazionali nella gestione/amministrazione dei beni, sottopongono la loro attività (anche) alla sorveglianza del Comune, ovvero se tali norme più stringenti rimangano tuttora in vigore, con conseguente potere di sorveglianza dell'operato di tali soggetti in capo all'amministrazione comunale.

In ogni caso, resta da chiarire se per gli atti di straordinaria amministrazione, quali alienazioni, mutamenti di destinazione ed altro, sia possibile pervenire ad una sostanziale disapplicazione sia della L. 1766/1927 che della L.R. 25/1988, o se invece, a legislazione invariata, debba indefettibilmente essere seguita – come appare senz'altro più corretto – la procedura prescritta ed articolata in tali norme.

Avv. Fabio Pasquali