

STUDIO LEGALE  
 AVV. PIETRO FEDERICO  
 Via Velletri n. 35 - 00198 ROMA  
 TEL. 06-85305606 - Fax 06-8849210

Roma, 12 ottobre 2012

Per e-mail: uniagrivalmontone@alice.it

Per fax n: 06/95993184



Al  
 Commissario Straordinario  
 dell'Università Agraria di Valmontone  
 Vicolo S. Andrea n. 38  
 00038 Valmontone (RM)

**Oggetto: parere in ordine alla natura pubblica o privata dell'Università Agraria di Valmontone e delle Università Agrarie del Lazio**

Le associazioni agrarie hanno acquisito natura di persone giuridiche pubbliche con la legge del 4 agosto 1894 n. 397 portante l'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontificio e dell'Emilia.

La dottrina non ha dubitato della natura pubblica di tali enti ricordando l'applicazione di larga parte della legge comunale e provinciale quasi fossero un doppio Comune, i poteri di intervento autoritativo imputati al Sindaco del Comune relativamente alla convocazione degli utenti per l'elezione della rappresentanza e per l'adozione del regolamento, la procedura amministrativa formalizzata in primo grado in fase di ricorso per l'approvazione del regolamento, il meccanismo per la formazione di ruoli di contribuenza e per l'esazione dei contributi sociali, lo stretto rapporto organizzativo esistente tra associazione ed ente Comune.

La giurisprudenza ha recepito tali orientamenti dottrinali giungendo a configurare le associazioni agrarie come enti pubblici non economici, anzitutto con la pronuncia n. 3135 del 18 maggio 1980 della S.C. (v. in *Giur. It.*, 1980, I, I, c. 1128), secondo la quale "le università o associazioni agrarie (ivi comprese le università agrarie delle province dell'ex Stato Pontificio) hanno natura di enti pubblici esponenziali di collettività di utenza civica, i quali hanno come base associativa le stesse popolazioni stanziate nei vari territori o alcune categorie (classe di essi) e quale fine la regolamentazione degli usi civici per il soddisfacimento di bisogni elementari della vita e delle dette popolazioni o classi di popolazioni (e in ciò s'intende lo stretto collegamento fra tali organizzazioni e le strutture pubbliche municipali): appare pertanto incongrua per tali enti la qualificazione di economicità".

Quindi le Sezioni Unite della S.C. il 9 novembre 1985 con sentenza n. 5457 confermando tale orientamento espresso il 19 maggio 1980 n. 3135 hanno affermato la natura di enti pubblici non economici delle associazioni agrarie regolate dalla legge 4 agosto 1894 n. 397 sul riordinamento dei domini collettivi nelle Province dell'ex Stato Pontificio, con la conseguenza del carattere pubblico del rapporto di impiego di dette associazioni e della devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie ad esso inerenti.

La natura pubblica delle Università Agrarie può agevolmente desumersi anche dal contenuto dei loro Statuti e dei relativi regolamenti.

Occorre ricordare che la disciplina dell'originaria legge del n. 397 trovò completamento nel regolamento approvato con R.D. 19 ottobre 1922 n. 1472 che prendeva in esame l'organizzazione amministrativa e il regime d'utenza, stabilendo che "tutti e solamente i capo famiglia, nati e domiciliati nel Comune o nella frazione o che vi abbiano residenza o dimora stabile da non meno di dieci anni, i quali esercitino direttamente o col proprio lavoro qualsiasi industria od occupazione agraria" (art. 6) fossero utenti, nonché prevedendo specifiche norme sulla vigilanza a tutela sull'autorità.

A tale regolamento tipo si sono ispirati larga parte dei regolamenti delle associazioni agrarie malgrado il Regio Decreto 29 ottobre 1922 n. 1472 risulti formalmente abrogato dall'art. 63 R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 stante il contrasto delle sue disposizioni con le norme della legge n. 1766/27.

L'art. 26 di detta legge, infatti, stabilisce il principio dell'apertura dei beni civici, ivi compresi quelli delle associazioni «agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione, cioè dell'intera comunità di abitanti dislocata sul territorio. Unica eccezione a tale fondamentale principio è stabilita qualora, pur trattandosi di beni di uso civico, fosse stato, da disposizioni speciali di leggi anteriori o da sentenze passate in giudicato, assicurato un diritto particolare ad alcune categorie di persone, con rinvio peraltro, anche in tal caso, a modifiche ritenute «opportune» dal Ministro dell'Agricoltura e Foreste d'accordo con il Ministero dell'Interno (oggi al Maf è subentrato l'ente Regione). La giurisprudenza in ordine all'applicazione dell'art. 26 primo comma citato non è affatto rilevante e tanto frequenti sono le sentenze in materia di statuti e regolamenti. Sul principio fissato dall'art. 26 può ricordarsi la sentenza della Corte d'Appello di Roma sez. Usi Civici del 18 maggio 1931 che dopo aver ricordato lo storico contrasto tra originari e non originari nel dominio dei beni civici nelle Regioni centro settentrionali, ha affermato: "ad eliminare tale contrasto è intervenuto il nuovo legislatore che (...) ha inteso ripudiare rispetto all'uso civico la distinzione fra cittadini originari e sopravvenuti, ovvero tra cittadini in base al vetusto ed ovvio principio che chi soffre i pesi della cittadinanza debba godere pure i vantaggi, ed alla ineccepibile considerazione che la proprietà collettiva in qualunque periodo la si voglia considerare - romanico, germanico, feudale - ebbe in origine carattere universale, nel senso che avevano diritto di godere tutti i cives".

Si deve al Cerulli Irelli un chiarimento in ordine all'esatta portata del primo comma dell'art. 26 citato. Sostiene l'autore infatti che la norma va intesa nettamente in riferimento al dato positivo costituito dalla presenza delle associazioni agrarie nell'ordinamento; essa non può significare che il godimento e l'uso di tutti i beni civici imputati ad associazioni agrarie spetti senz'altro a tutti i cittadini del luogo, comportando ciò, secondo l'autore "la vanificazione in concreto della stessa esistenza delle associazioni agrarie, come strutture amministrative differenziate di beni civici e come forme organizzative separate ed autonome della comunità d'abitanti". Secondo il Cerulli Irelli "il principio di cui all'art. 26 è dunque da intendere come quello che impone alle associazioni agrarie - a pena di diniego di approvazione e in ultima istanza di scioglimento dell'ente - di darsi statuti e regolamenti interni tali da consentire l'ammissione all'associazione - e quindi, al godimento e all'uso dei beni comuni - di tutti i cittadini del nucleo abitativo (frazione o comune) nel quale l'associazione è dislocata, a tutti i membri della comunità d'abitanti a suo tempo organizzatasi (ammettendo dunque a partecipare al godimento dei beni comuni solo alcune sue componenti) in associazione agraria". Sempre il Cerulli Irelli ha chiarito che quanto sopra non significa che all'associazione agraria debbono essere ammessi tutti indifferentemente i residenti del luogo, prescindendo da ogni requisito soggettivo (che in tal caso l'associazione come forma organizzativa della comunità d'abitanti si confonderebbe con l'amministrazione separata), ma significa invece che gli statuti potranno bensì contenere norme selettive che regolano in maniera differenziata il profilo della plurisoggettività nell'associazione (norme che richiedano ad esempio requisiti di età, di professionalità, di tempo disponibile, e così via) ma non tali da produrre l'esclusione degli abitanti sopravvenuti

(i «non originari»); ovvero di coloro non compresi in una determinata classe, corporazione o arte, come invece consentiva la legge del 1894.

Occorre invero tenere presente che l'affermazione legislativa del principio dell'apertura delle terre civiche anche se imputate ad associazioni agrarie faceva riferimento a due fenomeni presenti nell'ordinamento: quello delle società di antichi originari e quello delle università o associazioni dei boattieri, dell'arte agraria, ed altre similari, che sancivano l'appropriazione delle terre civiche di un determinato luogo da parte di una categoria chiusa di persone, identificata in un fatto di discendenza familiare dagli originari del luogo ovvero dai membri di corporazioni o arti abolite in diritto moderno e la corrispondente esclusione di tutti gli altri.

In altre parole i beni civici salvo le eccezioni di legge, anche se imputati ad associazioni agrarie, sono considerati come appartenenti in principio alla comunità di abitanti del luogo nella sua interezza; ciò non di meno la presenza delle associazioni agrarie in un determinato luogo costituisce un diaframma al godimento immediato dei beni da parte dell'intera comunità di abitanti del luogo stesso e per accedere al godimento dei beni occorre essere ammessi dall'associazione secondo norme regolamentari tali da non consentire discriminazioni verso categorie o classi di cittadini.

Ciò è espressamente sancito dall'art. 59 primo comma R.D. n. 332 del 1928 per il quale "le associazioni agrarie provvederanno all'amministrazione ed al godimento dei beni suddetti in conformità di statuti e regolamenti loro particolari". La medesima norma peraltro imponeva nel termine di un anno dalla pubblicazione del R.D. n. 332 l'obbligo della revisione dei preesistenti regolamenti per coordinarne le norme, sia alla legge del 1927, sia alla legge comunale e provinciale, che rappresentano i parametri fondamentali della disciplina regolamentare delle associazioni agrarie.

Con circolare del Ministero dell'Economia Nazionale del 26 aprile 1928 n. 936 furono date le istruzioni per l'applicazione dell'art. 59 Reg., stabilendosi, quanto segue:

"Nelle deliberazioni che questi Enti prenderanno relativamente alla utilizzazione del loro patrimonio terriero e particolarmente della parte di esso destinata alla coltivazione, dovranno distinguersi quelle riguardanti la utilizzazione temporanea, e che rientrano fra gli atti di ordinaria amministrazione, dalle altre che trattino della definitiva destinazione delle terre o per una durata che superi la comune rotazione agraria. Le prime sono da approvarsi dall'ordinaria autorità tutore, mentre l'approvazione delle seconde dovrà essere negata, dandone comunicazione al Commissario per gli Usi Civici, per tenersi presenti da questi come l'espressione di un voto nell'attuazione dei provvedimenti da adottarsi da lui per la destinazione e ripartizione delle terre.

"Comunque una qualsiasi assegnazione di queste in diverso modo disposta non potrà per nulla arrestare l'azione del Commissario regionale, trattandosi di atto illegittimo e perciò nullo, pur nondimeno converrà che l'autorità amministrativa provveda in tempo affinché non si costituisca uno stato di fatto a rimuovere il quale potrebbero in seguito incontrarsi delle difficoltà interessanti anche l'ordine pubblico.

"Parimenti nei rispetti della compilazione dei regolamenti di uso delle terre a pascolo ed a bosco occorre fare una distinzione di attribuzione e di competenza. I regolamenti di uso vengono deliberati dall'Ente agrario a norma dell'art. 178 della legge Comunale Provinciale (T.U. 4/II/1915 n. 148) e quindi sottoposti al parere del Consiglio Provinciale dell'Economia (art. 3 legge 18 aprile 1926, n. 731 ed art. 3 R.D.L. 16 giugno 1927 n. 1071) ed alla approvazione della Giunta Provinciale amministrativa (art. 217 T.U. suddetto).

"I reclami contro le norme di esercizio degli usi seguiranno l'ordinario corso amministrativo. Solamente quando, non essendo ancora intervenuta la dichiarazione, di cui all'art. 42 del Regolamento per l'esecuzione della legge sugli usi civici venisse negato il diritto all'uso civico, l'esame del reclamo rientra nella competenza del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, al quale in virtù dell'art. 29 della legge suddetta, spetta di decidere tutte le controversie circa la

*esistenza, la natura e la estensione del diritto; ma ove la dichiarazione fosse stata già emessa, in base ad essa dovranno essere formulati i regolamenti.*

*"Ancora nei riguardi di questi regolamenti converrà vagliare l'osservanza delle norme riguardanti la estensione del godimento degli usi a tutti i cittadini del Comune o delle frazioni ove esiste l'Associazione (art. 26. della legge); le limitazioni assegnate all'esercizio di tali usi nella misura prevista dall'art. 521 del Codice Civile (art. 12 della legge); la facoltà d'imporre un corrispettivo per il godimento ed infine la proibizione del riparto fra gli utenti del ricavato della vendita dell'erba e della legna esuberanti, che dovrà invece essere impiegato per il miglioramento dei beni sociali, o per opere di interesse generale".*

Certamente le indicazioni ministeriali potevano costituire una traccia di regolamentazione unitaria per le associazioni agrarie, peraltro ritenute dal legislatore del 1927 forme organizzative a carattere del tutto recessivo, cioè destinate via via a scomparire per essere assorbite dall'organizzazione comunale (il che suona ulteriore conferma della natura pubblica delle associazioni agrarie nella legislazione del 1927). Ciò non solo è confermato dalla applicazione del potere di scioglimento previsto dall'art. 25 legge 1927 n. 1766 che competeva al Ministero dell'Agricoltura "se il patrimonio sia insufficiente ai bisogni degli utenti o vi siano motivi per ritenere inutile o dannosa l'esistenza di esse" d'ufficio ("su proposta del Commissario e di sua iniziativa") ovvero «su richiesta della maggioranza degli utenti», secondo quanto dimostrato dalla ricerca storica sopra esposta che ha evidenziato la notevole riduzione delle associazioni agrarie rispetto al numero che esse avevano prima dell'entrata in vigore della legge del 1927.

Anzi in merito alla prassi amministrativa, ministeriale, in tema di scioglimenti può essere assai utile leggere i rilievi formulati dal Selvaggi nel 1926 in rapporto all'art. 23 del D.R. 22 maggio 1924 circa la utilizzazione dell'eccezionale potere di scioglimento previsto a favore del Ministro anche in presenza di una cattiva amministrazione della associazione che invece, ai sensi dell'art. 21 R.D. 29 ottobre 1922 n. 1471 allora vigente è dell'art. 323 testo unico legge comunale e provinciale, richiedeva soltanto l'affidamento dell'amministrazione al Commissario straordinario.

Osservava infatti il Selvaggi che la legge distingueva esplicitamente due ipotesi: "se l'ente, in sé considerato, come tale per la sua potenzialità organica e permanente, è inutile o dannoso, sia soppresso; se l'amministrazione procede male, se cagiona pregiudizio, se non osserva la legge, sia sciolta. Ma non si può sopprimere la persona giuridica perché l'amministrazione funziona male".

La maggiore conferma di tale disfavore, espressa ufficialmente in sede di relazione ministeriale è rappresentata dall'art. 25 terzo comma circa il divieto di costituzione di nuove associazioni, norma che secondo la dottrina non sarebbe principio vincolante per la legislazione regionale in materia, che anzi dovrebbe dare la preferenza per questi modelli organizzativi rispetto al modello comunale o frazionale, almeno per la gestione dei beni civici a carattere silvo pastorale delle zone montane.

È indubbio che l'opinione sopra citata trovi piena conferma nel dato storico, del ruolo positivo svolto dalle associazioni agrarie ai fini della conservazione del patrimonio collettivo, pur con le innegabili contraddizioni presenti nella fase della gestione dei beni medesimi mediante il ricorso alle concessioni più o meno precarie a favore dei singoli utenti e, alla data odierna dopo l'entrata in vigore della legge 431/8-5 che ha riconosciuto il valore paesistico della proprietà collettiva facendo espresso riferimento alle terre delle università agrarie, non sembra dubbio a chi scrive che, ove non si ritenesse superabile il divieto a livello di legislazione regionale, ben potrebbe configurarsi una questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 terzo comma legge del 1927 in relazione agli artt. 2 e 9 della costituzione. Non c'è dubbio infatti che le associazioni agrarie possono rappresentare uno degli strumenti più utili per la tutela e la valorizzazione dei beni considerati dal legislatore del 1985 come un momento fondamentale del paesaggio e dei valori storico culturali delle popolazioni italiane, e quindi con una forma organizzativa che, anche per la concorrenza del diritto dell'utente al di-

ritto della comunità rappresentata dall'associazione, rappresenta nell'ordinamento italiano un modello efficacissimo di tutela dell'ambiente.

L'esame delle norme statutarie e regolamentari delle associazioni del Lazio consente di affermare che i punti nodali di una regolamentazione unitaria della organizzazione degli enti agrari e della gestione dei beni civici sono rappresentati dal cosiddetto diritto di utenza, pur nella particolarità e storicità degli usi civici esercitati dalle singole popolazioni, dalle modalità di gestione degli utenti delle terre collettive che non sembra poter essere più funzionalizzata, quanto alle terre di categoria b) alla quotizzazione, istituto dannoso e di fatto ormai non più utilizzato da decenni, dalla organizzazione dell'ente, dalla normativa aggiornata sulla contabilità e dal regime sanzionatorio. I principi che sembrano ormai difficilmente contestabili su cui si muovono le concrete discipline di cui sopra sono rappresentate, da un lato dal valore storico, culturale e democratico che rappresentano le attuali forme di organizzazione e di gestione dei beni civici e quindi dalla necessità di evitare che una regolamentazione tipo stravolga la vita di tali enti e sopprima quella autonomia che rappresenta la maggiore garanzia di conservazione dei beni collettivi; dall'altro dalla necessità di tenere presente la natura di ente pubblico non economico che ormai la giurisprudenza riconosce alle associazioni agrarie e che a sua volta si traduce in un rapporto più stretto con i principi della legge comunale e provinciale vigente.

È anche da sottolineare che qualsiasi regolamentazione tipo per tali enti non può ignorare il ruolo che ha il Comune, ai sensi dell'art. 78 D.P.R. 616/77 in tema di vigilanza sull'amministrazione dei beni civici, nonché le funzioni che oggi hanno le Regioni nella materia, ai sensi dell'art. 66 medesimo D.P.R. Si ritiene che la legge 421/85 consenta di individuare, accanto alle tradizionali finalità agro-silvo-pastorali, un'ulteriore e forse prevalente finalità di tutela e valorizzazione ambientale.

Maggiori carenze devono invece riscontrarsi sul piano della gestione amministrativa e finanziaria, in relazione alle innovazioni normative e giurisprudenziali intervenute in materia.

Nel Lazio è compito del legislatore regionale effettuare tale scelta che nessuna modifica regolamentare potrà sancire.

\* \* \*

Venendo più specificamente ai dubbi insorti circa la natura giuridica anche delle Università Agrarie del Lazio a seguito della legislazione sulla montagna che con legge del 31 gennaio 1994 n. 97 il cui art. 3, comprendendo anche le associazioni di cui alla Legge del 4 agosto 1984 n. 397, sembra conferire anche agli Enti del Lazio la personalità giuridica di diritto privato, con una svolta che potremmo definire epocale rispetto alla storia ed ai principi finora esposti, occorre partire dai rilievi, sempre puntuali, del Cerulli Irelli in materia, anche se riferiti alle prime due leggi sulla montagna del 1952 e del 1971.

Sostiene il Cerulli Irelli che "nel sistema vigente le associazioni agrarie sono concepite e ammesse come una forma separata e differenziata di amministrazione dei beni civici; ma allo stesso tempo tale forma separata e differenziata è sempre vista come forma organizzativa della comunità di abitanti dislocata sul territorio frazionale o comunale, che in principio possiede beni civici nella sua interezza plurisoggettiva, come intera comunità territoriale e non solo in una sua parte. In questa logica, che è la logica del legislatore, le associazioni agrarie non rappresentano una struttura dominicale diversa da quella comune in materia di proprietà collettiva di diritto pubblico (come quella imputata ad una collettività di abitanti): come sarebbe stato se la legge generale avesse riconosciuto e legittimato forme di proprietà collettiva di diritto pubblico diverse dal punto di vista soggettivo, imputate a collettività diverse rispetto a quella identificata nella comunità di abitanti come comunità territoriale generale del luogo. Una tale differenziazione è in vero poi avvenuta parzialmente con le norme delle leggi sulla montagna" (v. Cerulli Irelli, *Proprietà pubbliche e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 329 e ss.).

Secondo l'illustre autore "per quanto riguarda le associazioni agrarie delle provincie dell'ex Stato Pontificio, costituite ai sensi della Legge del 1894, è da ritenere non dubitabile la loro natura di persone giuridiche pubbliche. Una serie di norme della legge che le concerne inducono a questa soluzione: quelle che impongono l'applicazione alle associazioni di una larga parte della legge comunale e provinciale (part. art. 5, Legge ul. cit.; ma anche art. 2, 2° co.; art. 3 ul. co.); così da configurarle, appunto, come una sorta di comune; quelle circa i poteri di intervento autoritativo imputati al Sindaco del Comune relativamente alla convocazione degli utenti per l'elezione della rappresentanza, e per l'adozione del regolamento (art. 3); quelle circa la procedura amministrativa formalizzata, in primo grado e in fase di ricorso, per l'approvazione del regolamento (art. 4, 6, 7); il meccanismo fissato dalla legge, che è quello amministrativo per la riscossione delle imposte dirette, per la formulazione dei ruoli di contribuzione e per l'esazione dei contributi sociali (art. 8); lo stretto rapporto organizzativo che, sulla base delle norme menzionate e delle altre contenute nella legge, è instaurato fra l'associazione e l'Ente comune.

"Occorre del resto tener presente che in giurisprudenza non s'è mai dubitato circa la natura di persone giuridiche pubbliche delle associazioni in esame, riducendosi la questione interpretativa a stabilire se trattasi di Enti pubblici o meno" (v. Cass., Sez. Un., 26 aprile 1977, n. 1562 e Cass., Sez. Un., 28 giugno 1975, n. 2544, oltre alla giurisprudenza sopra citata).

Appare significativo in relazione al dibattito di questi giorni circa la natura pubblica o privata delle Università Agrarie che il Cerulli Irelli non esclude affatto che vi siano associazioni di natura privata, ma diverse da quelle regolate dalla legge del 1894 e costituenti casi particolari, espressamente riconosciuti da speciali norme (e tra queste l'autore individua anche le amministrazioni separate).

L'autore nell'opera citata approfondisce il tema della natura privata di alcune associazioni agrarie diverse da quelle delle ex Provincie pontificie esaminando le due leggi sulla montagna che hanno introdotto la nozione di "comunioni familiari" che godono e amministrano i "propri agro-silvo-pastorali", l'ultima delle quali è costituita dalla legge 31 gennaio 1994 n. 97 (art. 3).

La dottrina citata ha rilevato che la legge sulla montagna n. 991 del 25 luglio 1952, nel contemplare "comunioni familiari nei territori montani" (poi confermata dagli artt. 10 e 11 della Legge 3 dicembre 1971 n. 1102, il cui titolo terzo significativamente è intestato "Comunioni familiari") "è invero da intendere come quella che ha spezzato l'unicità della disciplina in materia di usi civici e beni collettivi sia sotto il profilo obiettivo che subiettivo (come quella riferita alle associazioni agrarie). Fermo restando che la materia va regolata dalla legge regionale (agr. Art. 11 legge n. 1102/71; art. 1, ult. comma D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11) e che, in mancanza di essa, continua ad applicarsi la disciplina statale comune della materia, occorre tuttavia affermare che la formazione introdotta dalle leggi sulla montagna ha stabilito un nuovo principio della materia: i beni civici imputati ad associazioni agrarie (prescindendo dal carattere, pubblico o privato, di queste ultime, che non rileva) possono essere sottratti alla disciplina di cui alla legge usi civici - e segnatamente alla disciplina del riparto dei beni a vocazione agraria e dell'apertura del godimento dei beni stessi a tutti gli abitanti del comune o della frazione - in base ad apposita disciplina regionale e previa approvazione da parte dell'autorità regionale di statuti che assicurino il rispetto dei principi generali in materia di beni collettivi nonché di quelli specificamente posti all'art. 11 della legge sulla montagna. In sostanza, è stato affidato al legislatore regionale di individuare categorie di beni civici (imputati ad associazioni agrarie, cioè già in amministrazione separata rispetto a quella del comune o della frazione) da sottrarre, quanto ad una parte della disciplina sostanziale, alla legge generale della materia, disponendo per essi, attraverso la normativa regionale stessa e quella statutaria approvata dall'autorità regionale, una disciplina speciale e differenziata, nell'ambito sempre dei principi 'demaniaali', fondamentali nell'ordinamento e riconfermati dall'art. 11 della legge sulla montagna. E occorre invero richiamare quanto detto circa il regime dei beni civici im-

putati a codeste associazioni, che rimane quello proprio dei beni in proprietà collettiva di diritto pubblico.

*"Allo stato attuale dell'ordinamento, associazioni agrarie titolari dei beni civici disciplinate con regime differenziato rispetto al modello comune, sono esclusivamente le regole cadornine, le regole di Ampezzo e le regole di Comelico" (op. cit.).*

Dopo un decennio dalla pubblicazione dell'opera del Cerulli Irelli è intervenuta la legge 31 gennaio 1994 n. 97 contenente nuove disposizioni per le zone montane, il cui art. 3 - organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali - si riferisce non solo alle regole cadornine di cui al decreto legislativo n. 1104/1948 che le definiva pubbliche, e alle comunioni familiari montane di cui all'art. 10 L. 1102/71, ma anche alle "associazioni di cui alla L. 4 agosto 1894 n. 397", ovviamente esistenti in zone montane, dettando i 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".

La norma riconosce la loro autonomia statutaria (anche provenienti da antiche laudi e consuetudini) indicando peraltro la necessità di una legislazione regionale per ogni caso di mutamento di destinazione per attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, a garanzia di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie, le forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati ed i rapporti di tali associazioni con Comuni e comunità montane.

Può concludersi, quindi, che solo a seguito dell'intervento di specifiche leggi regionali è possibile introdurre una disciplina speciale e differenziata per particolari categorie di beni civici da sottrarre, quanto ad una parte della disciplina sostanziale, alla legge generale in materia. Allo stato la Regione Lazio non ha attuato in alcun modo l'art. 3 della legge 97/94, così come è avvenuto anche per la maggior parte delle altre Regioni, tanto che il Marinelli (v. F. Marinelli, *Gli usi civici*, Milano, 2003, p. 120) ha sostenuto che la norma transitoria di tale legge ha sollevato "non pochi problemi ed interrogativi" formulando l'augurio che "le Regioni colgano esattamente il loro importante ruolo in materia e sappiano attrezzarsi per definire ed ottimizzare le risorse destinate a tali associazioni, fornendole di una disciplina duttile ed articolata" (op. cit., pag. 120). Può fin d'ora peraltro rilevarsi ancora una volta con il Cerulli Irelli quanto affermato per la normativa sulla montagna del 1952-1971 e cioè che l'aver tali leggi disegnato le associazioni agrarie montane come persone giuridiche private rappresenti un dato "di natura essenzialmente formale" e che "non possiede eccessivo valore".

Mentre infatti viene tradizionalmente affermato dalla giurisprudenza l'indifferenza della natura pubblica o privata dell'associazione agraria al fine della qualificazione come beni collettivi del loro patrimonio, dall'altro tale natura non rileva al fine dell'applicabilità del regime demaniale ai beni ad esse pertinenti, con tutte le conseguenze in tema di amministrazione del patrimonio e di gestione finanziaria degli Enti, già evidenziati dallo scrivente nel volume "Le università Agrarie della Provincia di Roma, loro formazione, disciplina giuridica e regolamentazione", pubblicato con la Provincia di Roma unitamente alle Dott.sse Mari e Messeri (v. in particolare, parte III, pag. 93 e ss.).

L'ultimo comma dell'art. 3 della Legge n. 97/94, significativamente, statuisce comunque che "fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali previste nel comma 1° continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, in quanto con essa compatibili".

Appare pertanto evidente che finché non sopraggiungerà la legislazione regionale di cui sopra non si potrà porre alcuna questione sulla natura giuridica delle Università Agrarie del Lazio, da ritenersi pubbliche a tutti gli effetti, e comunque eventuali modifiche potranno essere previste nelle sole zone montane.

Si rimane a disposizione di Codesto Ente per qualsiasi ulteriore chiarimento.

Colgo l'occasione per inviare i miei più cordiali saluti.

Avv. Pietro Federico

