



LE UNIVERSITÀ AGRARIE AD UNA SVOLTA: LA
L.97/1994 SULLE ZONE MONTANE

I. La l.n. 97 del 31 gennaio 1994, contenente nuove disposizioni sulle zone montane, all'art. 3, ha modificato profondamente status, ordinamento e organizzazione della intera categoria delle gestioni collettive sulla base di principi e criteri da attuarsi a mezzo legge regionale.

L'art. 3 è una norma di principi:

1. Essa attribuisce anzitutto alle Regioni il compito di provvedere al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, al fine di "valorizzare la potenzialità dei beni agro-silvo pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile sia sotto il profilo produttivo che sotto quello della tutela ambientale"; fra le organizzazioni montane la norma comprende le comunioni familiari montane di cui all'art. 10, l. 3.12.1971 n.1102, le regole cadorine di cui al d.l. 3.5.1948 n.1104 e le associazioni di cui alla l. 4.8.1894 n.397, che sono appunto le Università Agrarie delle ex Province Pontificie.

2. La norma statale conferisce personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni di cui alla legge, secondo modalità che saranno stabilite con legge regionale; la normativa regionale deve anche stabilire i criteri per la verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari, agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria.

3. Con il conferimento della personalità giuridica di diritto privato, il legislatore ha confermato l'autonomia statutaria delle gestioni collettive, ed ha riconosciuto ad esse il potere di autodeterminare i criteri oggettivi di appartenenza e di autoregolarsi anche in conformità degli antichi statuti e consuetudini (il termine laudo è proprio delle antiche regole del Veneto).

Il legislatore ha anche confermato l'intangibilità della consistenza dell'antico patrimonio agro-silvo-pastorale: l'antica consistenza deve essere assicurata anche nel caso che sia autorizzato il mutamento di destinazione dei beni agro-silvo-pastorali ad attivi-

Pubbl. in Biblioteca pubblica

tà diverse.

4. Le regioni hanno una serie di compiti che devono stabilire con legge regionale, sentite le organizzazioni interessate: in particolare, esse devono stabilire:

1) le condizioni per i mutamenti di destinazione da autorizzarsi caso per caso,

2) 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;

3) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, Comuni e comunità montane, con le garanzie per il coinvolgimento delle gestioni collettive locali nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, nonché nei procedimenti avviati per la gestione forestale ed ambientale e per la promozione della cultura locale".

Alle regioni sono riconosciuti poteri di controllo e poteri sostituitivi specifici.

Con legge regionale vanno stabilite:

1) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente residenti sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni anche associate;

2) appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse.

5. Norma transitoria: Fino all'entrata in vigore delle norme regionali di attuazione, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge, in quanto con esse compatibili.

6. Come si vede bene, la l.97 muta completamente il quadro legislativo di riferimento per le gestioni collettive del Lazio e delle altre regioni dell'Italia centrale, ex Stati Pontifici.

Di fatto, il legislatore, con la nuova legge per le zone montane, ha esteso il processo di privatizzazione - già iniziato con la legge montagna del 1971 per le comunioni familiari montane dell'arco

alpino (regole ampezzane di Cortina D'Ampezzo, regole del comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val d'Aosta) - anche alle gestioni collettive degli ex Stati Pontifici.

La legge 97 può allo stato essere considerata legge-quadro per l'intera categoria degli enti di gestione dei beni delle comunità locali. ↓

Per le università agrarie del Lazio, riconosciute con la l. 397 del 4 agosto 1984 persone giuridiche con finalità imprenditoriali, è come un ritorno alle origini.

I domini collettivi degli ex Stati pontifici e le associazioni di utenti, alle quali venivano attribuite le proprietà collettive derivanti dalla liquidazione dei diritti civici, avevano come finalità ed oggetto sociale "la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame, ma a profitto della generalità degli abitanti del Comune o frazione o anche di una particolare classe di cittadini" (art.1 l.397/1894).

Le associazioni riunite in assemblea dovevano redigere la lista degli utenti e deliberare a maggioranza il proprio regolamento per stabilire il modo di amministrazione e godimento dei fondi comuni i mezzi coi quali provvedere alla gestione, le norme per le elezioni delle cariche sociali, per la responsabilità degli amministratori e le modalità per il funzionamento degli organi sociali per il riparto degli utili, i requisiti per l'ammissione dei nuovi utenti e le sanzioni per le contravvenzioni alle norme regolamentari.

Si trattava quindi di vere e proprie associazioni con finalità di impresa, anche se la legge le sottoponeva ad un controllo governativo analogo a quello stabilito per i Comuni ed anche se avevano poteri amministrativi ad esempio per quanto atteneva l'iscrizione degli utenti delle liste, l'esazione dei canoni a mezzo ruoli, l'accertamento delle inadempienze, etc.. In particolare l'art. 5 della legge sottoponeva le associazioni alle disposizioni della legge comunale e provinciale per garantire la retta amministrazione dei beni sociali ed assicurare la responsabilità degli amministratori.

7. Le leggi del 1924/27 e il regolamento del 1928 rappresentano una parentesi negativa nella vita dei domini collettivi riconosciuti con la legge del 1894: soprattutto la quotizzazione e la concessione in enfiteusi affrancabili delle terre seminate e l'apertura dei beni agli usi di tutti i cives, hanno progressivamente ridotto ed indebolito le potenzialità degli enti, provocando e favorendone lo scioglimento per una parte considerevole ed il trasferimento dei beni ai Comuni (art. 25 l.1927).

8. Si apre oggi con la l.97 per le università agrarie una fase di ripensamento e riorganizzazione.

E' questo un momento importantissimo per gli enti che possono, con la ritrovata autonomia di gestione, ridefinire i loro organi, ricostituire i loro patrimoni e gestirli con criteri e metodi d'impresa.

Questo significa anzitutto dover provvedere alla modifica degli statuti per adeguarli ai nuovi principi di legge. Come si è visto, in base alla norma transitoria, fino alla legge regionale di attuazione, potranno essere applicate solo le norme compatibili.

Con i nuovi statuti e le nuove assemblee degli utenti andranno decisi i nuovi programmi di gestione. Naturalmente la gestione deve essere finalizzata allo sviluppo e conservazione dei patrimoni nell'interesse e per le esigenze delle popolazioni residenti.

La gestione può essere imprenditoriale, ma va coniugata con la natura indisponibile dei beni e questo rappresenta il primo problema da risolvere.

Ci sono due punti su cui bisogna essere ben chiari: le finalità ed il regime dei patrimoni civici ed i poteri e i limiti delle gestioni.

A - I patrimoni sono e devono restare alle collettività proprietarie, costituendo riserve per le generazioni future, anche se il vincolo di conservazione va inteso non come inalienabilità in senso assoluto, ma come conservazione della consistenza patrimoniale nel suo complesso.

Ogni ente deve mantenere i suoi beni, ma deve anche avere le risorse necessarie per la gestione

dei propri beni. I patrimoni vanno conservati e aumentati dove possibile. Le risorse vanno investite dove occorre.

3 I poteri e le scelte degli amministratori sono necessariamente condizionati dal particolare regime giuridico dei beni e dalle finalità proprie delle collettività residenti e proprietarie dei beni. Ad es. nei programmi di gestione si possono privilegiare le forme cooperative e l'occupazione dei locali; le gestioni collettive devono servire ad evitare l'allontanamento dei residenti e l'abbandono delle zone interne.

Le gestioni devono essere attive ed avere il consenso dei residenti, ma per renderle attive, occorre fare delle scelte di campo.

- In base alla l. 397 del 1894 degli ex Stati Pontifici, utenti erano solo i proprietari di bestiame e i proprietari dei campi atti a coltura; e questo perchè - nell'economia locale dell'epoca - le finalità delle gestioni collettive si riconoscevano per la massima parte nello sviluppo dell'agricoltura e attività connesse.

- Nella normativa del 1924 /27 utenti sono invece tutti i residenti in senso generalizzato perchè tutti i cives residenti sono per legge titolari dei diritti civici (art. 26 l.).

Ma, come sappiamo, la normativa del 1927 non ha dato buoni risultati.

Soprattutto le quotizzazioni generalizzate delle terre atte a coltura hanno ridotto le gestioni collettive e le hanno trasformate in una miriade di piccole proprietà private.

La privatizzazione, se può essere una necessità per le zone urbanizzate, può rivelarsi un boomerang per le zone atte a coltura, boschi, pascoli e per le zone di alto interesse naturalistico.

Occorre quindi stabilire la linea da seguire, ma devono essere gli utenti a fare questa scelta e a decidere le forme e i criteri di gestione.

Su questi problemi - che sono quelli fonda-

mentali per avere gestioni collettive funzionali alle necessità delle economie locali - si può proporre un referendum aperto a tutti i residenti non solo delle U.A. residue ma anche dei Comuni che gestiscono i beni trasferiti loro dalle U.A. soppresse.

Il referendum potrà consentire ai residenti di riappropriarsi delle loro facoltà di scelta e partecipare così fattivamente alla corretta gestione e conservazione dei beni civici: nello stesso tempo esso costituirà un segno tangibile del nuovo interesse della gente per i suoi patrimoni.

Purtroppo finoggi è stata proprio l'assenza ed il disinteresse degli utenti a consentire la politica di rapina, appropriazione indebita e di sottrazione che ha ridotto la consistenza di beni un tempo di entità assai rilevante.

Oggi tutto questo deve cambiare. Per cambiare il sistema di gestione e dei controlli, occorre:

1) che i beni civici non siano più soggetti a quotizzazione ma a gestioni cooperative o a forme equivalenti di gestione associata. In ogni caso le concessioni singole potranno essere soggette alle leggi sui contratti agrari solo nella parte compatibile con lo speciale regime dei beni e con il vincolo di conservazione dei patrimoni;

2) stabilire i requisiti di appartenenza degli utenti alle associazioni (requisiti obiettivi e di professionalità, ad es. tempo di residenza, etc).

3) introdurre sistemi interni di controllo, ma tali da non ostacolare le gestioni: ad es. le delibere degli enti non dovranno più essere soggetti ai controlli formali del CO.RE.CO..

Questo servirà a sveltire le operazioni ed evitare ritardi e passività. I controlli non saranno più di natura formale ma di carattere gestionale.

I controlli interni (da parte dell'assemblea degli utenti) si aggiungono alla normale vigilanza dei sindaci sull'amministrazione dei beni (art. 78 lett.b) d.P.R. 616/1977) con le relative responsabi-

lita' : nel caso di gestioni passive o in difficoltà temporanea, potranno essere introdotte forme di amministrazione controllata con l'intervento dell'ufficio regionale degli usi civici.