

## NATURA DELLE UNIVERSITA' AGRARIE

Il criterio fondamentale per la distinzione tra enti pubblici non economici ed economici è stato molte volte precisato dalla Corte Suprema. In epoca recente le S.U. hanno affermato essere e.p.e. "solo quello preordinato a ricavare da un'attività svolta con gli strumenti del diritto privato, un utile previsto in funzione remunerativa del costo della produzione, o dello scambio dei beni o dei servizi cui l'ente è dedicato. In questa correlazione fra costo e ricavo sta infatti l'economicità, che è l'elemento qualificante di ogni impresa".

Non crediamo dover dimostrare che le Associazioni Agrarie di cui alla legge 16.6.1927 n°1766 non siano e.p.e. perchè anche i precedenti giurisprudenziali lo riconoscono facendo poi eccezione solo per le Università Agrarie laziali disciplinate dalla l. 397 del 1894. Nè potrebbe essere diversamente perchè le Associazioni Agrarie di cui parla la legge del 1927 non sono altro che le antiche organizzazioni comunali, che regolano e disciplinano il godimento promiscuo dei cittadini sui terreni civici, o sulle terre private gravate da usi: in genere la gestione dei diritti dei cittadini è affidata ai Comuni, ma in qualche zona d'Italia i cittadini per l'esercizio dei loro usi civici sono rimasti riuniti in Associazioni Agrarie che costituiscono e disciplinano l'esercizio degli usi, essendo sottoposti alla normativa comunale e rappresentando una autonoma divisione di attribuzioni altrimenti proprie dei Comuni e che salvo scioglimento delle Associazioni tornano per legge

tre parti d'Europa e ad es. Associazioni del genere sono dette nel Tirolo, doppio Comune.

Che esuli da queste Associazioni lo svolgere attività privatistica remunerativa è chiaramente escluso, come vedemo, dalla normativa che disciplina la destinazione dei beni non lasciando margine, come si ricava anche dalle norme del Reg. appr. con R.D. 26.2.1928 n°332, a speculazioni ed iniziative dirette dall'ente che gestisce solo diritti dei singoli come cives, appartenenti alla collettività. Comuni e Associazioni Agrarie di tutta Italia non operano in proprio, ma tutelano solo gli originari diritti civici sui territori dei singoli cittadini, li regolamentano e disciplinano per inquadrarli nelle destinazioni pubblicistiche previste dalla legge.

x x x

Torniamo ora all'esame delle tesi sostenute in qualche sentenza della Cassazione circa la natura di enti economici delle Università Agrarie.

Vi è una premessa da fare: la legge 1766/1927 ha assimilato tutte le Associazioni Agrarie unificando in unico regime quelle esistenti <sup>così</sup> nell'Alto Adige, nel Piemonte, come in Toscana o nelle ex provincie pontificie: dire perciò che le Università Agrarie del Lazio hanno dalla loro costituzione particolari caratteristiche "che le distinguono da analoghe associazioni costituite nelle altre regioni" <sup>già</sup> è un errore di impostazione di fronte al testo della normativa unificatrice del 1927. (l. 1766) della legge del 1894

Anche le "particolari caratteristiche" sono da riesaminare perchè anche con la legge del 1894 (n°397) le Università Agrarie erano assimilabili a tutti i Domini Collettivi di tutte le provincie pontificie con la finalità precipua, in luogo dei Comuni, di garentire gli usi e godimenti promiscui

no unitario alle varie Associazioni Agrarie.

Vedremo tra breve che vi è una norma espressa; l'art. 63 del Reg. appr. con R.D. 332 del 1928, che ~~espressamente~~<sup>proprio</sup>, al fine di ~~unificare~~<sup>confondere</sup> in unico regime tutte le Associazioni Agrarie, abroga il Reg. appr. con R.D. 28.X.1922 n.1472 che dava un regime autonomo alle Ass. Agr. delle ex provincie pontificie. Vogliamo con ordine cominciare dall'esame della legge del 1927: Detta legge, infatti:

- a) All'art. 11, che è la norma che definisce le terre demania-  
li civiche e dà destinazione identica a tutte, ha considerato  
unitariamente i beni di Comuni, Università (ove Università non  
si riferisce a quelle laziali, ma agli antichi beni di <sup>Comuni, delle</sup> Universi-  
tas) ed altre Associazioni;
- b) All'art. 26 ha dato identica destinazione agli usi di tutti  
i cittadini di tutti i terreni di Comuni o Associazioni Agra-  
rie. L'art. 26 è fondamentale proprio perchè ha fatto perde-  
re ogni possibilità di Associazioni Agrarie particolari in cui  
i cittadini non avessero situazioni di uguaglianza.(1)

L'art. 26 dice che i beni di tutte le Ass. Agr. saranno ammi-  
nistrati come quelli delle frazioni di Comuni con identità  
gestoria. ~~Questa~~<sup>Questa</sup> norma, al 2° comma, ~~non~~ dovrebbe evitare ogni  
equivoco perchè precisa che i beni delle associazioni come  
quelli delle frazioni, saranno amministrati "a norma della

(1) Ed è stato commentato in tal senso dal Raffaglio - Diritti Promiscui; Curis - La legge sugli usi civici - e nella stes-  
sa relazione della Commissione Senatoriale per la approva-  
zione della legge del 1927.

legge com.le e prov.le" a profitto dei cittadini utenti. (no  
l'ente)

c) Peraltro, l'art. 25 prevede lo scioglimento di tutte le Associazioni, ogni qualvolta ciò si renda possibile, con passaggio dei beni a Comuni o frazioni con destinazione corrispondente. Nella Relazione della Commissione Senatoriale (riportata nella Riv. Dem. del 1927) ciò è spiegato nel senso che si tollera il mantenimento delle anteriori associazioni - nel nuovo regime - prevedendosi in ogni caso di scioglimento che i beni ~~restino~~ tornino alla diretta gestione dei Comuni, alle cui norme sono sottoposte le Ass. Agrarie. della stessa legge del 1927

d) ~~Restano~~ Fondamentale è anche l'art. 9, /che permette la legittimazione, la trasformazione dell'usurpazione in proprietà, (quel che il Santi Romano chiamava rescriptum gratia) i beni sia dei Comuni che delle Associazioni Agrarie sono parificati nella possibilità di essere concedibili all'occupatore, (il che è possibile in quanto non li si consideri destinati a fine di lucro), ma ai soli cittadini, e nell'ultimo cpv. è affermata per tutti/la imprescrittibilità, cioè disponendosi la reintegra a qualsiasi epoca rimonti l'occupazione il più assoluto regime di indisponibilità. Ciò è confermato poi dagli artt. 12 e 13 che unificano le destinazioni.

Quindi la legge non distingue più, almeno dal 1927, regime e destinazione di Associazioni Agrarie delle varie parti d'Italia  
Ciò è stato oggetto di molte liti da parte di alcune Associazioni

zioni Agrarie delle provincie dell'arco alpino che preten-  
poi  
vano aver diversa natura e che/sono state riconosciute con  
Comunioni familiari con la l. n°1102/1971 - art. 10 - (Comu-  
Cadornine, etc.) ma giammai dalle Università Agrarie lazia

x x x

Veniamo ora alla situazione, quale si configura con ~~precisazione~~  
il successivo della legge del 1927  
~~Reg./appr. con R.D. 26.2.1928~~

n°332. La situazione di identità é ancor meglio definita ed  
é esclusa ogni finalità di ente economico.

Già nel Capo I del titolo II di detto Regolamento è precisa  
identità di destinazione di beni tra beni di Comuni, Associ  
ni Agrarie e Frazioni. Ciò anche per l'inalienabilità (art.3)  
e pei mutamenti di destinazione (art.41). Ma quel che più in  
ta e rende chiaro che non è concepibile una distinzione tra  
Agr. laziali ed altre Ass. Agrarie è l'obbligo di darsi rego  
mento di usi Comuni, come Associazioni Agrarie, con norme ide  
tiche per tutti (Capo II): vi è espressamente detto che per  
Comuni come per le Associazioni non debbono esservi normalme  
lucri (art. 46) e le terre devono essere date in uso ai citt  
solo eccezionalmente possono venderci i prodotti. Dice l'art  
"Quando le rendite delle terre non bastino al pagamento dell  
"poste su di esse gravanti ed alle spese necessarie per la l

to amministrazione e sorveglianza, il Comune o l'Associazione Agraria potrà, per sopperirvi, imporre agli utenti un contributo spettivo per l'esercizio degli usi consentiti.  
Le erbe e la legna esuberanti saranno vendute a profitto  
la amministrazione del Comune o dell'Associazione agraria  
con preferenza ai cittadini utenti. E' espressamente proibita la divisione fra gli utenti del ricavato della vendita  
Veniamo poi al Capo IV sulle Associazioni e Frazioni.

L'art. 58 detta norme unitarie di amministrazioni che non ammettono ulteriori distinzioni.

L'art. 59 stabilisce che quali che fossero gli antichi ordinamenti delle Associazioni Agrarie, entro un anno devono rivedersi i statuti e reg. per coordinarsi con la legge sugli usi civici.

L'art. 60 impone al Prefetto curare gli adempimenti relativi con poteri sostitutivi identici per Associazioni e Frazioni di Comuni.

L'art. 61 detta: "Sono soggette all'osservanza delle norme degli articoli precedenti anche le Associazioni aventi per fine il godimento di usi su terre private o di Comuni o frazioni, che e non posseggano altri beni."

L'art. 62 conferma il trasferimento dei beni ai Comuni in caso di scioglimento. Vi è poi una norma che elimina ogni equivoco.

L'art. 63 abroga il Reg. appr. il 29.X.1922 n°1472, riguarda le ex provincie pontificie (cfr. art.1), proprio per giungere all'unificazione delle Associazioni Agrarie.

Affermare quindi una distinzione delle Università Agrarie Laziali da altre Associazioni Agrarie è smentito dalla legge vigente. Si noti che l'abrogazione riguardava, soprattutto, le ~~partecipanze~~ partecipanze emiliane che avevano caratteristiche anomale perchè le Università Agrarie erano anche allora simili ad ogni altra Associazione.

Per quanto riguarda, poi, i singoli argomenti circa la natura di ente pubblico economico, anch'essi non reggono alla critica:

Anche prima della unificazione legislativa del 1927, le Università Agrarie laziali non avevano le particolari caratteristiche ritenute erroneamente dalla sentenza del 27 giugno 1975, perché

a) Le Università Agrarie nel Lazio furono riconosciute con la legge 4 agosto 1894 n°397. Prima esistevano solo Associazioni di cittadini denominate Università Agrarie che erano subentrate dopo il 1870 ai Comuni <sup>o Comunità di cittadini</sup> ~~rappresentanti~~ l'Università dei cittadini. Anche nell'Italia Meridionale i Comuni, fino all'avvento dei francesi, si chiamavano Università, e tutte le famose 3.000 sentenze della Commissione feudale nelle cause dei Comuni, li consideravano successori delle Universitat's Civium.

Queste Università di cittadini in alcuni Comuni d'Italia conservarono autonomia sul Comune, ma autonomia di fatto (non come in Svizzera, dove si parlò di doppio Comune). ~~Ma esse~~ <sup>di Comune</sup> si presentarono al pari delle frazioni come enti gestori di beni della Comunità, rappresentata sempre dal Comune.

Anche dove erano costituite Università Agrarie si riteneva spettare al Comune i beni (cfr. Sent. pel Comune di Liprignano del 10.7.1891 in Temi Romana 1891 p. 282, concetto che si trova ancora nella sent. pel Comune di Vetralla della Cass. di Roma del 22.1.1895 in Giur. it. 1895, p. 134 e nella interessan sentenza per Narni - Cass. 11.5.1898 in Leggi 1899 - 1 - 4 - ove leggesi:

- 8 -

"Durante lo svolgimento di una controversia sulla esistenza di una servitù di pascere e di legnare, pubblicata la legge 4 agosto 1894, bene può il sindaco del Comune interessato continuare a rappresentare gli utenti nel giudizio, quando i medesimi non siansi ancora effettivamente costituiti in associazione, nè potevano ancora procedere a tale costituzione in essendo loro assegnata la proprietà collettiva, anzi disputandosi appunto sul se e come una tale assegnazione dovesse aver luogo".).Lo stesso concetto prima della legge del 1894 era stato precisato in una sentenza della Corte di Appello di Roma del 23 marzo 1891, per il Comune di Bomarzo in Temi Romana 1891, 132.

Dopo la legge del 1894, si cfr. quanto scrive il Carretto nella sua Rel. al Min. Agr. ~~che si allega in fotocopia.~~

x x x

Passiamo ora agli altri argomenti che dovrebbero dimostrare la natura di ente economico:

a) Si dice che beni delle Università possono essere composti non solo da terre demaniali, ma anche da terre prese in affitto per la necessità del bestiame. Ciò, se anche è scritto <sup>particolare</sup> in un particolare statuto, non dice nulla, perchè <sup>anche i Comuni</sup> anche i Comuni nella gestione dei beni civici possono acquistare terre per aumentare la massa a dividere ai sensi dell'art. 22 della L. 1766 e di recente l'art. 9 della legge sulla Montagna 3.12.1971 n°1102 permette anche ai Comuni acquisto, affitto ed esproprio di terre ed assoggettarli al regime della legge sugli usi civici se incorporati con altri beni civici. L'importante è che siano destinati alla popolazione. La stessa ragione rende irrilevante la possibilità di acquisto di altre terre.

./.

b) si dice nella sentenza 28.6.75 che lo scopo di queste associazioni "non é limitato alla tutela dell'interesse collettivo all'uso da parte degli associati ad esso conforme dei terreni del demanio universale, ma si estende anche alle gestioni di quel complesso patrimoniale, attuata non solo mediante la sua amministrazione, manutenzione ed attuazione delle necessarie opere di miglioramento fondiario ( D.L. Lt.14 luglio 1918, n.1142), ma anche con operazioni economiche di libero mercato, quali l'affitto a terzi di terreni pascolativi, la vendita di tagli dei boschi (con specifico riferimento a tale attività privatistica dell'Università di Tolfa Cass., 5 luglio 1956, n.1455), la concessione dietro corrispettivo in temporaneo godimento di terreni non quotizzati o non quotizzabili, cioè, in definitiva, mediante la gestione imprenditoriale dell'azienda sociale al fine di ritrarne un utile da ripartire fra gli associati".

Ciò non è vero: la normativa attuale sottopone i beni alla legge Comunale e Provinciale (art. 27 in fine e a quelle <sup>ed. d.</sup> ~~usi~~ <sup>del 1927</sup> civici, (cioè i beni ~~se~~ di cat. a) (boschi, a. pascoli), vanno goduti dai cittadini secondo regolamenti, se di cat. b), (e cultura agraria) vanno ripartiti. Non vi è altra possibilità di destinazione e gestione e non vi è quindi posto per considerare un'Ente a fini produttivi. Ma le cose non erano diverse anche prima delle assimilazioni a tutte le Associazioni Agrarie, contenute nella legge del 1927, e neppure quindi con la legge del 1894.

Infine se l'art.1 della L. 1894 n.397 prevedeva come oggi la coltivazione e godimento collettivo dei fondi da parte della generalità dei cives, o di frazionisti o di classi di cittadini la stessa cosa cioè della legge 1927 (anche se questa ha escluso il godimento per classi). Solo marginalmente e in parte consentiva (ma nella sola ipotesi abrogata dall'attuale art.26 della L. 1927, di godimento per classe di cittadini) la amministrazione sociale di mandrie di bestiame: Questa espressione ha fermato l'attenzione della sentenza 28.6.1975: ma questa non si è accorta di due cose, e cioè innanzi tutto che questa amministrazione sociale di mandrie rientra nella gestione di classi di cittadini <sup>che</sup> abrogata dall'art.26, e d'altro canto/nella stessa legge del 1894 non si tratta di una gestione dell'Università, ma di una Amministrazione sociale dei cittadini componenti la "classe di cittadini", cioè sempre di una amministrazione di diritti di alcuni cittadini come tali.

11

Anche in alcuni Comuni il pascolo va riservato solo alla  
amministrazione di alcuni pecorai qualificati, ma per l'Ente  
resta pascolo pubblico, e l'amministrazione per mandrie era  
una delle forme di motivazione a proposito di alcuni cittadini.  
Inoltre poi all'art.5 la legge del 1894 sottoponeva le vari  
Associazioni (Università Agrarie o, Domini Collettivi parteci  
panze emiliane ) alle disposizioni fondamentali della legge  
Comunale e Provinciale del tempo: il che dava all'Associazione  
il carattere di una funzione di Comune come strutture comunali.  
Infine la legge del 1894 all'art.8 prevedeva un caratteristico  
sistema tributario con ruoli di contribuzione.  
In effetti queste associazioni di utenti, cioè sempre quelle  
Universitates civium già esistenti anche nell'Italia  
Meridionale, e sempre assimilate alla disciplina dei Comuni.