

Alberto Germanò

Magistrato di Cassazione in pensione
Professore ordinario di Diritto Agrario Comparato dell'università di Roma- La sapienza in pensione

**Sulla personalità giuridica delle Amministrazioni Separate Usi Civici
e osservazioni sulla normativa della Provincia Autonoma di Trento in tema di domini collettivi**

1. La non recente ordinanza n. 10387 del 23 aprile 2021 della Prima Sezione civile della Corte di Cassazione ha, in questi giorni, richiamato nuovamente la mia attenzione perché, proprio adesso, ragionando sulle Amministrazioni Separate degli Usi Civici mi sono imbattuto in un “parere” espresso dal Servizio Autonomie Locali della Provincia Autonoma di Trento con affermazioni che cozzano frontalmente con il *dictum* espresso nella predetta ordinanza.

Ma innanzitutto è utile che io esponga il contesto normativo e di fatto della questione su cui stavo riflettendo.

2. La recente legge della Provincia di Trento 14 giugno 2005 n 6, modificata dalla legge provinciale 23 dicembre 2019 n. 12 cioè da una legge successiva a quella statale n. 168/2017 sui domini collettivi, prevede, al suo art. 4 rubricato “forme di amministrazione dei beni”, quattro specifiche situazioni. L’amministrazione dei beni di uso civico può: a) essere affidata al Comune da parte degli aventi diritto; b) essere svolta da un comitato eletto dagli aventi diritto che vengono a costituirsi in Amministrazione Separata Usi Civici-ASUC; c) essere esercitata da un ente esponenziale della collettività titolare del patrimonio collettivo che ha per legge personalità giuridica di diritto privato; d) spettare al Comune in assenza sia dell’ASUC di cui al punto b), sia dell’ente di cui al punto c).

Per l’effetto risulta che il Comune potrebbe essere il gestore del dominio collettivo in due distinte ipotesi, l’una per esplicita delega da parte della comunità titolare, l’altra nel più assoluto silenzio della comunità che non si è organizzata né come amministrazione separata, né in uno specifico ente: e sono i due casi rispettivamente sopraindicati sub a) e d). E per l’effetto risulta anche che la gestione del dominio collettivo potrebbe spettare alla stessa comunità organizzata in Amministrazione separata dei beni civici (ASUC) o, ancor meglio, in un apposito ente definito di diritto privato: sono i due casi rispettivamente sopraindicati sul b) e c).

Allorché è il Comune il soggetto gestore del dominio collettivo, le regole di gestione non possono che essere quelle stesse che regolano l’amministrazione comunale. Cosicché sono regole di diritto pubblico.

La personificazione in ente della comunità titolare del dominio collettivo impone, invece, la netta separazione dal Comune nel cui territorio la relativa cittadinanza risiede. In tal caso, trattandosi di soggetto di diritto privato, la gestione

del dominio collettivo è data, in virtù dell'applicabile diritto privato, dalle regole formulate dallo stesso soggetto, ma con la precisazione che la disciplina dei beni è pubblicistica, perché essi, per disposizione della legge 168/2017, sono indivisibili, inalienabili e inusucapibili. Dunque, qualora l'amministrazione dei beni di uso civico spetti a un ente esponenziale della collettività titolare del patrimonio collettivo con personalità giuridica di diritto privato e ciò anche ai sensi della lettera *a-bis*) del comma 3, dell'art. 4 come modificato dall'art. 3 della legge provinciale 23 dicembre 2019 n. 12, dovrebbe valere la regola della piena capacità di auto-normazione sancita dalla lett. b) dell'art. 1 della legge 168/2017 sui domini collettivi, sicché le modalità di gestione dovrebbero essere libera espressione della relativa autonomia statutaria.

L'ipotesi dell'ASUC, anche perché "nata" dalla legge 278/1957 che era stata dettata appositamente per tenere "separata" l'amministrazione dei beni dell'ASUC da quella del Comune, pretende di indagare quale sia il rapporto che intercorre tra il Comune e l'ASUC territorialmente insediata nell'area amministrativamente comunale. Per quanto ho avuto modo di informarmi, non vi è la necessità che i preventivi e i consuntivi delle gestioni contabili delle ASUC trentine siano approvati dal Comune, oltre – ed è ovvio – dall'assemblea dei maggiorenni di ogni nucleo familiare oppure, secondo lo statuto, da tutti i capifamiglia. Ma tali deliberazioni di adozione del bilancio preventivo e del conto consuntivo una volta che siano divenute esecutive devono essere trasmesse alla Giunta provinciale (art. 11, comma 4), alla quale è spettato il compito di individuare i principi dell'ordinamento contabile e finanziario dei Comuni applicabili alla gestione contabile e finanziaria dell'ASUC (art. 11, comma 7). Sempre secondo la detta legge provinciale trentina risultano soggetti all'autorizzazione della Provincia gli atti deliberativi concernenti la variazione d'uso, la sospensione temporanea e l'estinzione del vincolo d'uso civico (art. 13, comma 3) così come è meglio disposto negli artt. 14 ("Variazione d'uso dei beni d'uso civico"), 15 ("Sospensione del vincolo di uso civico") e 16 ("Estinzione del vincolo di uso civico"). Il mutamento della destinazione in atto dei beni di uso civico può verificarsi in occasione dell'elaborazione del piano urbanistico provinciale, il quale deve, comunque, tener conto della natura e delle funzioni delle terre di uso civico (art. 18). Per l'art. 20 della stessa legge provinciale, la Giunta avrebbe dovuto deliberare un regolamento di esecuzione che, con riguardo al profilo che qui sarebbe utile, non mi risulta sia stato emanato¹. La legge provinciale ha una

¹ Con decreto del Presidente della Provincia sarebbero dovute essere individuate – ai sensi del comma 2-bis dell'art. 20 della legge provinciale – "le disposizioni che cessano di trovare applicazione per i beni di uso civico amministrati dal soggetto previsto dall'art. 4, comma 3, lettera a-bis" [cioè nel caso che all'amministrazione dei beni frazionali provveda "un ente esponenziale delle collettività titolari con personalità giuridica di diritto privato in alternativa al comitato eletto dagli aventi diritto"]. Il regolamento emanato con decreto del Presidente della Provincia 6 aprile 2006 n. 6-59/leg. non contiene tale individuazione. Peraltro, l'art. 11 di detto decreto detta le "disposizioni per la presentazione della richiesta di cambio della forma di amministrazione dei beni frazionali".

disposizione espressa sull'espropriazione² e l'assoggettamento a servitù coattiva dei beni gravati d'uso civico, dettando una specifica procedura: l'ente promotore deve essere un ente pubblico; l'esproprio o la servitù coattiva devono essere funzionali alla realizzazione di opere di pubblica utilità; tali opere devono essere finalizzate ad assicurare l'erogazione di servizi pubblici essenziali (art. 18, comma 5). Non si tratta, però, della procedura che la Corte di Cassazione ritiene necessaria in tali casi: e cioè che "il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati (...) comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa sdemanializzazione"³, ovvero previo quello specifico provvedimento previsto dall'art. 12, comma 1, della legge 1766/1927 non essendo equipollente a tale atto di sdemanializzazione né la dichiarazione di pubblica utilità, né il provvedimento di espropriazione. E la Corte di Cassazione, nella sentenza del 28 settembre 2011 n. 1992, ha riconosciuto che la sdemanializzazione dei beni civici è il risultato di un complesso procedimento, facendo presente che "per i beni gravati da uso civico la delicatezza e complessità degli accertamenti necessari per la sclassificazione, ma soprattutto la peculiare struttura dell'istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari dell'uso civico, escludono che questa possa avvenire in via di mero fatto (...). Soltanto la garanzia dei passaggi procedurali volti a verificare l'effettiva perdita, da parte del bene, delle sue attitudini ad essere destinato all'uso civico – relazioni di organi tecnici dotati di particolare competenza, ricerche comparative su documenti, esame di provvedimenti di sfruttamento del bene a fini diversi da quelli originari e così via, a seconda delle differenti legislazioni regionali – può allora garantire la collettività indistinta degli altri partecipanti a quest'ultima, in quanto tali contitolari del medesimo diritto, in ordine al venir meno di una situazione, almeno originariamente pacifica, di sussistenza di quell'uso civico".

Non mi pare che la legge provinciale trentina abbia una disposizione che rassomigli, nei suoi passaggi, a quelli che la Corte di Cassazione afferma essere essenziali per la validità dell'espropriazione dei beni in dominio collettivo. Cosicché si potrebbe ritenere che vi sia un "conflitto" tra la base della legge statale sui domini collettivi e la legge provinciale trentina sulla disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico.

3. Resta, però, il problema della natura giuridica e dell'ampiezza dei poteri di gestione delle ASUC.

Orbene, con l'atto individuato con i dati S110/2023/7.3-2022-140/MA, e ciò in risposta alla richiesta di parere relativo all'inquadramento giuridico delle ASUC avanzata dall'Azienda speciale consorziale Trento Sopramonte, il Servizio Autonomie

² Si noti, a tal proposito, che l'art. 12, comma 2, della legge statale n. 97 del 1994 tratta dell'espropriabilità dei terreni *gravati* da usi civici, senza prevedere alcunché con riguardo alle terre collettive. Dunque, non c'è legge statale che disciplini l'esproprio dei domini collettivi.

³ Cass. 11 giugno 1973 n. 1671.

Locali della Provincia Autonoma di Trento afferma che le ASUC trentine, sulla base di “indici sintomatici” (quali i rinvii espressi all’ordinamento dei Comuni sulla contabilità degli enti locali, alle cause di ineleggibilità e incompatibilità per i componenti degli organi, alla normativa relativa all’obbligo di astensione, alla copertura delle spese legali per gli amministratori e all’attività contrattuale)⁴ hanno natura giuridica di diritto pubblico.

Ci si chiede se ci sia ignoranza dell’art. 117, comma 2, lettere l) ed s), della Costituzione per il quale sono di competenza **esclusiva dello Stato** l’ordinamento civile e la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali e, quindi, di tutto il sistema dei domini collettivi⁵. In particolare, poiché la proprietà collettiva è fatta di soggetti e delle loro formazioni, di oggetti e delle loro qualità, dei rapporti in essa radicati, degli interessi da essa soddisfatti, della tutela dei diritti delle persone che ne sono i titolari, ovverosia di aspetti che, per la loro disciplina, richiedono norme di diritto privato e quindi disposizioni di “ordinamento civile”, e perciò – come si è detto - di competenza esclusiva dello Stato, ci si chiede se la detta ignoranza sia tale da avere portato al non rispetto della disposizione *tranchante* e, pertanto, di immediata applicazione, dell’art. 1, comma 2, della prevalente⁶ legge statale 168/2017 che stabilisce che “gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva **hanno personalità giuridica di diritto privato** ed autonomia statutaria”.

Si potrebbe, però, rispondere che le ASUC non sono, di per sé, “enti”. Ma è vero che “le popolazioni interessate” hanno facoltà di costituire i comitati per l’amministrazione separata dei beni di uso civico (art. 2, comma 4, legge 168/2017) e, quindi, danno luogo a soggetti di un diritto a cui si applica *tutta* la legge statale sui domini collettivi, tra cui – in particolare – quel principio per il quale “i domini collettivi, comunque denominati, [sono riconosciuti] come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie [comma 1, art. 1], dotato di autonormazione [comma 1, lett. b] e di capacità di gestione del patrimonio quale comproprietà

⁴ Dalle citazioni dei c.d. “indici sintomatici” c’è l’impressione che la Provincia di Trento non si sia resa conto che si sta servendo, per la conclusione, non già di norme dedotte *aliunde*, ma proprio di norme emanate dalla stessa Provincia, cioè di norme che risultano essere l’applicazione dell’assioma, assunto come indefettibile premessa, che le ASUC sono soggetti di diritto pubblico.

⁵ Sulla lettera l) del 2° comma dell’art. 117 Cost. v. E. Lamarque, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1343 ss. Che la normativa sugli usi civici o domini collettivi rientri nella materia “ordinamento civile” v. Corte cost. 3 maggio 2018 n. 113, 12 febbraio 2020 n. 71, 2 dicembre 2021 n. 228.

Per un commento alla lettera s) del comma 2 dell’art. 117 Cost. v, soprattutto per le citazioni bibliografiche, A. Germanò, *La “materia” agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Il governo dell’agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione. Atti dell’incontro di studio a Firenze il 13 aprile 2002*, Milano, 2003, pp. 277-286. L’affermazione che la materia degli usi civici-domini collettivi rientra nella competenza esclusiva dello Stato in virtù della lett. s) del 2° comma dell’art. 117 Cost. è statuita, tra le altre, dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 103/1997, 378/2007, 178/2018.

⁶ La competenza esclusiva dello Stato importa che in dette materie la legislazione regionale potrebbe essere legittimata solo negli interstizi, nei dettagli, nelle lacune della legislazione statale che governa quel particolare settore dell’ordinamento civile.

intergenerazionale [comma 1, lett. c]”, ovverosia di un diritto che per la stessa legge n. 168 del 2017 è governato da principi privatistici.

Ecco, allora, che inizialmente si potrebbe ricordare – e ciò in contrapposizione alle argomentazioni del Servizio Autonomie Locali della Provincia di Trento – che per l’art. 15 della legge 23 maggio 2014 n. 27 della Regione Toscana, il **comitato** dell’ASUC – si noti bene: il comitato – quello che è stato eletto a seguito della procedura di cui alla legge statale n. 278/1975 – è esso stesso “ente gestore” del patrimonio civico e ha personalità giuridica di diritto privato e ciò in ossequio alla richiamata legge statale 31 gennaio 1994 n. 97, che al tempo della sua emanazione ancora non era stata superata dalla legge 168/2017 sui domini collettivi.

4. Ma ora vi è qualcosa di più.

La Corte di Cassazione, dopo aver rilevato che per la decisione sottoposta al suo esame le spettava necessariamente vagliare la questione della personalità giuridica delle ASBUC (nella specie) toscane, ricostruisce, con la citata ordinanza n. 10837/2021, il sistema dell’attuale materia dei domini collettivi: essa, quindi, statuisce sulla natura giuridica delle ASBUC, facendo un’affermazione che, per l’alto consesso che l’emana, va accolta *illico et immediate*.

Rileva la Corte che “gli enti esponenziali gestori dei patrimoni delle comunità hanno avuto nel tempo denominazioni, qualifiche e regimi diretti a valorizzare, con la natura pubblica dei beni collettivi amministrati – connotati da inalienabilità, inusucapibilità, indivisibilità – l’interesse di tutela per poi divenire delle associazioni giuridiche di diritto privato destinate a costituirsi e gestire i patrimoni dei ‘domini collettivi’ a norma del codice civile”. La detta qualificazione è stata dapprima sancita con la legge statale 31 gennaio 1994 n. 97 sulla montagna e poi, con la legge 20 novembre 2017 n. 168, appunto sui ‘domini collettivi’, con cui il legislatore statale ha “supera[to] l’inattività delle Regioni nel dare attuazione alla legge n. 97 del 1994” – là dove si prevedeva che le Regioni avrebbero dovuto provvedere a stabilire le modalità specifiche per conferire la personalità giuridica di diritto privato agli enti gestori – riconoscendo *ex se* ed espressamente all’entità esponenziali delle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria (art. 1, comma 2).

Secondo la Suprema Corte, delle diverse modalità di amministrazione e gestione dei patrimoni collettivi delle comunità titolari, il legislatore statale ne ha individuato due: una, cosiddetta “ordinaria”, e l’altra, cosiddetta “residuale”. Per la prima, l’amministrazione e gestione della proprietà collettiva è affidata ai “domini collettivi”, associazioni di diritto privato con piena autonomia statutaria; per la

seconda, l'amministrazione e gestione della proprietà collettiva è affidata ai Comuni con amministrazione e bilanci separati e con rispetto del vincolo a non usare i beni civici in modo difforme dalla loro destinazione.

Orbene, quando le popolazioni interessate hanno costituito i comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali ai sensi della legge 278/1957, le Amministrazioni separate degli usi civici (ASUC) sono da considerarsi “**entità organizzate**, diverse e separate dal Comune” con il compito istituzionale di gestione e valorizzazione delle potenzialità dei beni di uso civico, intesi come proprietà collettiva indivisibile, inalienabile, inusucapibile, inespropriabile, disciplinandone l'accesso e la fruizione nell'interesse collettivo di tutti gli aventi diritto che sono i residenti del Comune o della Frazione del territorio comunale, garantendo loro condizioni di equità. **Siffatte entità organizzate hanno personalità giuridica di diritto privato.**

Nel sistema, costituzionalmente corretto⁷, delle modalità di amministrazione e gestione dei domini collettivi non vi è, allora, posto per entità organizzate di natura pubblica. Allora, prendiamo atto che la Provincia di Trento su questo punto ha sbagliato!

⁷ Si ben ricordi che l'attenzione al dato costituzionale è dovuta al fatto che questo è strumento di interpretazione e applicazione delle norme e, quindi, che siffatta attenzione è tecnica di difesa dei diritti.