

# Asta pubblica per l'affidamento in concessione di pascoli comunali soggetti a usi civici

T.A.R. Piemonte, Sez. II 25 agosto 2022, n. 717 - Bellucci, pres.; Caccamo, est. - Ditta Ellena Giuseppe (avv.ti Costamagna e Morra) c. Comune di Marmora (avv. Silvestro) ed a.

**Usi civici - Asta pubblica per l'affidamento in concessione di sette pascoli comunali soggetti a usi civici - metodo delle offerte segrete mediante valutazione della miglior offerta tecnico-economica - Coltivatori insediati su fondi privati contigui al bene oggetto della concessione.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 12 del 5.2.2021, il Comune di Marmora stabiliva di indire apposita asta pubblica per l'affidamento in concessione di sette pascoli comunali, soggetti a usi civici, per il quinquennio 2021-2025, approvando contestualmente i criteri e le modalità di svolgimento della procedura.
2. In particolare, per la selezione delle offerte veniva previsto il ricorso al metodo delle offerte segrete di cui all'art. 73, lett. c) del R.D. n. 827/1924, *“mediante valutazione della miglior offerta tecnico-economica in base ai criteri risultanti dalle allegate schede di valutazione del punteggio”*. Nella valutazione delle offerte veniva prevista l'attribuzione di 5 punti ai *“coltivatori insediati su fondi privati contigui al bene oggetto della concessione (art. 22, comma 3, L. 11/1971), con contratti registrati alla data del 28.02.2021, per una superficie non inferiore a 30 Ha, siti nel Comune di Marmora”*.
3. La ditta Ellena Giuseppe formulava offerta per l'affidamento del pascolo denominato *“Lesturgie Culumbier”* e, all'esito delle valutazioni della commissione appositamente istituita, conseguiva 23 punti, dietro la società agricola Everest di Capello Dario & C S.S. (di seguito *“Società Agricola Everest”*) con punti 30, che, pertanto, risultava provvisoriamente aggiudicataria.
4. Costata l'assenza di alcuni dei requisiti dichiarati dalla Società Agricola Everest, il Comune di Marmora provvedeva a rideterminare il punteggio alla stessa inizialmente attribuito, revocando l'attribuzione di 6 punti.
5. La ditta Ellena Giuseppe presentava osservazioni all'amministrazione con cui evidenziava che l'aggiudicataria sarebbe stata priva, *inter alios*, anche dell'ulteriore requisito inerente la contiguità dei fondi, per cui, una volta decurtati i punti a tal titolo erroneamente attribuiti, sarebbe retrocessa in graduatoria al secondo posto, preceduta dalla ricorrente medesima, che avrebbe quindi avuto diritto all'assegnazione del pascolo in questione.
6. Ciononostante, con determinazione n. 46 del 5.5.2021 il comprensorio Lesturgie Culumbier è stato definitivamente aggiudicato all'odierna controinteressata.
7. Con il presente gravame, la ditta Ellena ha impugnato il suddetto provvedimento, unitamente agli altri in epigrafe specificati, articolando in due motivi di ricorso plurime censure di violazione di legge e delle prescrizioni regolanti l'attribuzione del punteggio nell'ambito della procedura in questione, difetto di istruttoria e di motivazione, nonché violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, carenza e insufficienza della motivazione.
8. Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso la Società Agricola Everest e il Comune di Marmora, quest'ultimo eccependo preliminarmente l'improcedibilità o inammissibilità del ricorso stante l'inesistenza di una valida notifica nei confronti del soggetto controinteressato.
9. Alla camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, le parti hanno rinunciato alla misura richiesta.
10. Successivamente, entrambe hanno depositato scritti difensivi e documenti in vista della trattazione nel merito del ricorso e, all'udienza dell'8 marzo, la causa è passata in decisione.
11. Si può prescindere dallo scrutinio dell'eccezione preliminare perché il ricorso è infondato nel merito.
12. Con il primo mezzo di gravame, la ricorrente deduce che la controinteressata non sarebbe in possesso del requisito consistente nell'essere insediata su *“fondi privati contigui al bene oggetto della concessione con contratti registrati alla data del 28.02.2021, per una superficie non inferiore a 30 ha, siti nel Comune di Marmora”*, ove per fondi contigui dovrebbero intendersi *“fondi confinanti caratterizzati da contiguità fisica e materiale per contatto reciproco lungo la comune linea di demarcazione”*. La Società Agricola Everest, infatti, risulterebbe sì insediata su fondi contigui – vale a dire confinanti – al pascolo *“Lesturgie Culumbier”*, ma solo per una superficie pari a 25,42241 ettari, dunque inferiore ai 30 richiesti dalla deliberazione di G.C. n. 12/2021 per l'assegnazione dei 5 punti relativi al criterio in questione. La ditta ricorrente, invece, sarebbe insediata su fondi contigui per una superficie complessiva pari a 45,6052 ettari. Pertanto, se l'ente comunale avesse svolto adeguatamente l'esame del requisito inerente la contiguità dei fondi, avrebbe dovuto ritenerlo insussistente in capo alla Società Agricola Everest e, decurtando conseguentemente i 5 punti dal medesimo attribuiti, aggiudicare l'asta pubblica relativa al pascolo *“Lesturgie Culumbier”* alla ricorrente, con 23 punti a fronte dei



19 effettivamente spettanti alla controinteressata.

Replica la Società Agricola Everest che, alla data del 28.02.2021, la stessa conduceva due appezzamenti di terreno, ciascuno dei quali, seppur formato da particelle di terreno catastalmente contraddistinte da mappali diversi, da intendersi come “unico fondo” confinante con il comprensorio di pascolo in questione. La pretesa della ricorrente di limitare il concetto di fondo alle sole particelle catastali che confinano direttamente con il pascolo oggetto dell’asta non troverebbe, inoltre, alcun conforto negli atti e nelle norme adottate all’amministrazione.

12.1. La questione essenziale che il Collegio è chiamato a scrutinare attiene alla corretta definizione di “fondo confinante” e, più precisamente, nell’ambito del caso *sub iudice*, alla possibilità di ritenere tale un appezzamento di terreno che confini fisicamente con altro solo in parte.

Da un punto di vista fattuale, risulta dalle planimetrie in atti che la Società Agricola Everest ha la disponibilità di due fondi dell’estensione complessiva superiore a 30 ha, costituiti da più mappali tra loro collegati, che confinano con i pascoli comunali oggetto di affidamento tramite i mappali nn. 111 e 162 del Foglio 17 e i mappali nn. 168-169 del Foglio 18. I terreni della controinteressata, pertanto, sono sicuramente contigui per quanto riguarda i mappali posti in aderenza alla linea di demarcazione dei terreni comunali, i quali hanno, tuttavia, una superficie inferiore a 30 ha. Laddove si ritenesse che la contiguità tra fondi vada apprezzata su un piano strettamente fisico, cioè limitatamente ai soli terreni tra loro fisicamente confinanti, la controinteressata non avrebbe i requisiti per l’ottenimento del punteggio di cui si discute.

12.2. Il nodo interpretativo deve essere sciolto tenendo in considerazione, in primo luogo, i contenuti del Bando predisposto dall’amministrazione. Quest’ultimo, in particolare, prevede l’attribuzione di cinque punti per i partecipanti all’asta che siano “*coltivatori insediati su fondi privati contigui al bene oggetto della concessione (art. 22, comma 3, L. 11/1971), con contratti registrati alla data del 28.02.2021, per una superficie non inferiore a 30 Ha, siti nel Comune di Marmora*”. La disposizione fa espressa applicazione dell’art. 22, comma 3 della Legge n. 11/1971 che riconosce, nell’affitto dei fondi rustici, il criterio di “*preferenza ai coltivatori, singoli o associati, insediati su fondi contigui al bene oggetto della concessione*”.

12.3. Ferma restando l’enunciazione di principio, la laconicità di tale regolamentazione non consente di individuare un valido criterio distintivo ai fini che qui occupano, dovendosi fare ricorso, pertanto, agli elementi interpretativi rinvenibili in discipline affini o comunque idonei a fornire strumenti di differenziazione quanto più possibile oggettivi.

Il riferimento non può che andare all’elaborazione relativa al concetto di “confinanza” o “fondo confinante” nell’ambito della prelazione agraria. Seppur consapevole delle differenze di disciplina che caratterizzano tale istituto rispetto al caso in esame, il Collegio ritiene che gli approdi interpretativi raggiunti in tale contesto possano essere riferibili, quantomeno in parte, alla vicenda *sub iudice*.

12.4. Le posizioni giurisprudenziali sul punto sono state, specie in passato, nettamente distinte. Da un lato, si riteneva che, per stabilire se due fondi fossero confinanti, si dovesse fare riferimento alla c.d. contiguità funzionale ovvero alla relazione di “effettiva adiacenza” dei fondi, che, pur se materialmente separati, avrebbero dovuto possedere identica destinazione ed essere idonei al comune accorpamento in unica azienda.

12.5. Il secondo filone, divenuto poi maggioritario, sosteneva che potessero definirsi confinanti solo i fondi che tali fossero in senso giuridicamente proprio, cioè caratterizzati da “*contiguità fisica e materiale, per contatto reciproco lungo una comune linea di demarcazione*” (Cass. Civ., Sez. III, 9.03.2012, n. 3727).

12.6. Di recente, la giurisprudenza si è occupata di stabilire se, nel caso di un complesso di terreni contigui tra loro, dei quali uno o più confinanti con altro fondo, possa parlarsi di “confinanza” rispetto a tutti i terreni in questione o soltanto rispetto a quelli che si trovano direttamente al confine con la proprietà, lungo la linea di demarcazione di altro fondo. Si tratta di un’ipotesi che, stante la somiglianza con la vicenda *sub iudice*, può fornire validi spunti interpretativi anche nel caso di specie, ferme restando le specificità delle situazioni comparate. Di recente, la soluzione è stata individuata nella valorizzazione della natura dei terreni considerati, essendo necessario stabilire se essi costituiscano un complesso unitario sotto il profilo produttivo, nel quale ciascun appezzamento è funzionale all’esercizio dell’attività di pascolo, oppure se si tratti soltanto di un insieme di porzioni distinte ed autonome, indipendenti l’una dall’altra per caratteristiche ed esigenze produttive. Nel primo caso la contiguità si riferisce all’intero complesso di terreni, mentre nel secondo solo a quelli direttamente e materialmente confinanti con l’altro fondo (cfr. Cass. Civ., Sez.

III, 21.03.2020, n. 4685).

12.7. Esaminando la fattispecie in esame, risulta che, al momento della partecipazione all’asta, la controinteressata era titolare di due contratti di affitto di fondo rustico. Il primo di essi, sottoscritto in data 1.04.2019 (cfr. doc. 11 del Comune) ha ad oggetto plurimi lotti di terreno costituenti un complesso unitario senza alcuna interruzione fisica, tutti ricompresi all’interno di un unico titolo di godimento: essi, dunque, formano un fondo unitario che confina con il pascolo “Lesturgie Culumbier” attraverso il lato in aderenza (mappali 111 e 162 del Foglio 17). Il secondo contratto di affitto, sottoscritto in data 6.04.2017, si riferisce ad altri terreni che, in base alle caratteristiche sopra richiamate, costituiscono anch’essi un unico fondo confinante con il pascolo “Lesturgie Culumbier” dal lato posto in aderenza con detto pascolo (mappali 168 e 169 Foglio 18 – cfr. doc. 12 del Comune).

12.8. In entrambi i casi, oggetto del contratto è sempre un “fondo”, concesso unitariamente in affitto, che viene identificato tramite l’elencazione delle sue particelle costitutive ed è interamente destinato all’utilizzo pastorale dell’azienda. Né

emerge, dalla lettura dei documenti in questione, alcun elemento da cui potersi desumere che le particelle di terreno ricomprese negli appezzamenti concessi in affitto debbano essere considerate in maniera autonoma e separata, tale da impedire una valutazione del fondo in termini unitari: difatti, vi è un'unica destinazione produttiva, che è quella a pascolo, non risultano lotti di terreno che, per le loro caratteristiche fisiche, possano eventualmente rendere impossibile la pratica della monticazione o che siano destinati ad altre attività, né vi è indicazione di elementi di separazione che interrompano l'unitarietà del fondo. Ne consegue che i fondi in questione devono essere considerati come unico appezzamento unitario dedicato alla medesima attività pastorale e confinante con il pascolo comunale "Lesturgie Culumbier".

13. Tale conclusione, inoltre, è coerente con un recente arresto della Corte di Cassazione, che, nel precisare il concetto di "contiguità fisica e materiale" tra fondi, ha chiarito come la confinanza non debba sussistere per l'integralità del confine, essendo sufficiente che essa non sia limitata ad un solo punto e che il confine sia tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito con l'attribuzione del fondo, nella specie l'assegnazione dei comprensori o di pascolo per la valorizzazione e tutela della risorsa pascoliva attraverso un uso razionale della stessa, cui consegue, inoltre, anche lo sviluppo di unità produttive correttamente insediate sul territorio ed efficienti sotto il profilo tecnico-economico (cfr. Cass. Civ. Sez. III, 16.3.2021, n. 7292).

14. Alla luce di quanto sopra, pertanto, il motivo non merita accoglimento.

15. Con il secondo mezzo di gravame, la ditta Ellena lamenta che l'aggiudicataria non avrebbe potuto conseguire punteggio previsto per l'insediamento su fondi contigui anche perché i contratti registrati alla data del 28.02.2021, necessari per la comprova del requisito, risulterebbero intestati sia alla Società Agricola Everest che ad altri soggetti coaffittuari, per cui la superficie fondiaria andrebbe divisa tra tutti, avendo quindi l'aggiudicataria la disponibilità di soli 25,42241 ettari rispetto ai 30 richiesti dal Bando.

La censura non coglie nel segno.

I contratti di affitto della Società Agricola Everest sono stati stipulati unitamente ad altri affittuari pro indiviso, ovvero con diritto di ciascuno dei contraenti di utilizzare l'intera superficie affittata, non essendovi alcun elemento testuale che indichi una divisione per quote dei diritti e delle obbligazioni nascenti dai titoli negoziali. Ai fini dell'integrazione del requisito richiesto, il Bando prevedeva che il partecipante dimostrasse di essere insediato su fondi contigui, ma non era richiesto che fosse anche esclusivo intestatario dei sottostanti contratti. L'elemento significativo ai fini dell'attribuzione di punteggio, dunque, è di ordine sostanziale e attiene all'effettiva utilizzazione a pascolo dei fondi da parte dell'aggiudicataria; circostanza, questa, che non è smentita in atti dalla ricorrente, né risulta impedita dal tenore dei contratti di affitto sottoscritti dalla controinteressata.

16. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto.

17. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

*(Omissis)*