

Questioni relative alla ricostituzione di una Comunanza agraria

Cons. Stato, Sez. IV 28 aprile 2025, n. 3573 - Franconiero, pres. f.f.; Tulumello, est. - Comune di Gualdo Tadino (avv.ti Bartolini e Matteucci) c. Regione Umbria (avv.ti Benci e Gobbo) ed a.

Usi civici - Terreni già goduti per diritto enfiteutico - Ricostituzione di una Comunanza agraria - Riconoscimento dell'appartenenza al patrimonio collettivo della Comunanza Agraria di vari ettari di montagna.

(Omissis)

FATTO

1. L'Ente di amministrazione dell'Appennino gualdese è stato costituito dal Comune di Gualdo tra il 1893 ed il 1895 come Ente di gestione di territori della montagna gualdese già soggetti in epoche precedenti a diritti di uso civico.

Nel 1956 la Comunanza "Appennino Gualdese" ha acquistato dei terreni già goduti per diritto enfiteutico, e situati in territorio del comune di Gualdo Tadino.

Con la Deliberazione 114/1976, il Consiglio Comunale di Gualdo Tadino ha stabilito di "riassumere in amministrazione diretta i beni gestiti dall'Amministrazione Appennino Gualdese", asserendo che il Comune era proprietario dei beni montani.

Nel 2011, l'istanza di ricostituzione della Comunanza agraria "Appennino Gualdese" presentata alla Regione Umbria da un gruppo di residenti dello stesso Comune è stata accolta dalla Regione.

In data 22 febbraio 2013, il "Consiglio Provvisorio per la riattivazione e il riordino della Comunanza Agraria Appennino Gualdese" ha proposto la causa demaniale presso il Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici per Lazio, Toscana e Umbria, chiedendo che fosse riconosciuta l'appartenenza al patrimonio collettivo della Comunanza Agraria di più di duemila ettari della Montagna soprastante la Città di Gualdo Tadino.

Nel medesimo anno la Regione Umbria ha avviato il procedimento per la riattivazione della Comunanza Agraria provvedendo, con i provvedimenti gravati, alla nomina di un commissario straordinario, con compiti di ripristino della stessa Comunanza, mediante l'elezione del consiglio di amministrazione, previa predisposizione dell'elenco degli utenti aventi diritto al voto e di sistemazione amministrativo-contabile del patrimonio gravato da uso civico e di adozione di provvedimenti urgenti relativi a progetti da realizzare sui medesimi terreni.

Il commissario straordinario ha adottato una serie di delibere riguardanti l'adozione di misure urgenti per la realizzazione di opere sui terreni gravati da uso civico, nonché il compimento delle formalità preliminari per la ricostituzione degli organismi previsti nell'ultimo statuto della Comunanza "Appennino Gualdese".

2. Con ricorso introduttivo nrg 487/2013 proposto davanti al T.A.R. dell'Umbria, il Comune di Gualdo Tadino ha chiesto l'annullamento degli atti e dei provvedimenti regionali e commissariali richiamati, previa sospensione cautelare degli stessi.

Con un primo ricorso per motivi aggiunti il Comune di Gualdo Tadino ha impugnato ulteriori provvedimenti regionali.

Con secondo ricorso per motivi aggiunti il Comune di Gualdo Tadino, ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia con provvedimento provvisorio monocratico ex art. 56 c.p.a., o con provvedimento collegiale ex art. 55 c.p.a., degli atti e provvedimenti della Regione Umbria, già impugnati con il primo ricorso per motivi aggiunti sopra richiamato, nonché di alcuni provvedimenti/atti del commissario straordinario regionale.

Con un terzo ricorso per motivi aggiunti il Comune di Gualdo Tadino ha impugnato la deliberazione n. 1084/2014, chiedendone l'annullamento unitamente ai "provvedimenti presupposti della Regione, del Commissario Straordinario dr Marco Vinicio Galli, nonché di tutti gli atti connessi".

3. Con la sentenza impugnata (n. 72 del 2020) il T.A.R. dell'Umbria ha dichiarato in parte inammissibili, in parte improcedibili ed in parte ha rigettato il ricorso introduttivo ed i tre atti per motivi aggiunti.

L'indicata sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dal Comune di Gualdo Tadino.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, la Regione Umbria e la signora Nadia Monacelli; quest'ultima ha altresì proposto appello incidentale.

Con ordinanza n. 7964/2024 è stata dichiarata l'interruzione del giudizio, a seguito dalla cancellazione dall'albo del difensore della Regione Umbria.

A seguito di rituale riassunzione del giudizio, la Regione si è quindi costituita con nuovo difensore il 23 dicembre 2024.

Il ricorso in appello è stato quindi trattenuto in decisione all'udienza straordinaria del 5 marzo 2025.

DIRITTO

4. Il ricorso in appello ha dedotto cinque motivi:

4.1. Con il primo motivo l'appellante ha contestato la sentenza di primo grado nella parte in cui afferma che la sentenza commissariale interlocutoria n. 9/2016 è divenuta inoppugnabile e che sono infondati i motivi di ricorso relativi alla nomina del commissario per difetto dei presupposti e dell'oggetto, poiché la "Amministrazione dell'Appennino Gualdese" sarebbe cessata nel 1976.

Secondo il TAR, invece, che si richiama alla sentenza commissariale, la Comunanza avrebbe continuato a esistere, pur non funzionando.

In particolare, la sentenza non sarebbe inoppugnabile perché l'art. 33, comma 4, d.lgs. 150/2011, dispone a proposito dell'appello avverso le sentenze interlocutorie del Commissario liquidatore che queste possono essere impugnate "soltanto dopo la decisione definitiva", senza bisogno di proporre riserva di appello e nel caso di specie la sentenza definitiva non è ancora stata pubblicata e anzi il relativo processo è ancora pendente dinanzi alla Corte di Appello di Roma, Sez. spec. Usi Civici, con nrg 6673/2022 riunito a nrg 6642/2022, con udienza fissata per il 4 marzo 2025.

Inoltre, non può ritenersi legittima la procedura di pretesa ricostituzione di un soggetto, alla luce di una sentenza successiva.

Le valutazioni sulla esistenza, sopravvivenza o quiescenza della Comunanza svolte dalla sopra menzionata sentenza commissariale n. 9/2016 non possono che essere ritenute meramente interlocutorie, ricognitive, non certo costitutive non avendo il giudice di primo grado alcuna giurisdizione sulla materia.

4.2. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto che il giudice di primo grado avrebbe frainteso l'assetto delle funzioni regionali in materia e controllo di usi civici rispetto alla sostanza della fattispecie de qua.

La tesi del Comune sostenuta in primo grado censurava infatti l'esercizio *extra ordinem* dei poteri regionali con la nomina del commissario straordinario (nonché con i provvedimenti consequenziali).

Secondo l'appellante il T.A.R. non ha colto il fatto che la Regione Umbria si è sostituita, non potendolo fare, nell'esercizio dei poteri autoritativi tipici del Comune di Gualdo Tadino (anche in relazione all'affermata natura del D.C.C. 114.1976, vigente, inoppugnato e inoppugnabile).

4.3. Con il terzo motivo l'appellante ha lamentato che il giudice di primo grado non ha compiutamente esaminato l'eccezione comunale di mancato rispetto da parte della Regione Umbria delle c.d. garanzie di partecipazione procedimentale volte a comunicare formalmente al Comune di Gualdo Tadino la volontà regionale di intervenire con siffatta tipologia provvedimento lesiva dei poteri autoritativi comunali.

4.4. Con il quarto motivo l'appellante ha lamentato che il primo giudice, non accogliendo le censure comunali di difetto di istruttoria, disparità di trattamento e, soprattutto di carenza di motivazione, avrebbe commesso un *error in iudicando*. Il capo di sentenza in questione, infatti, sarebbe viziato poiché deriverebbe dall'errata convinzione che per lo scrutinio generale e particolare delle eccezioni comunali di prime cure si debba mutuare la pregiudizialità, oltre all'impossibilità di merito, ora per allora, della sentenza n. 9/2016. In secondo luogo, la carenza di motivazione dei provvedimenti regionali *de quibus* avrebbe nella violazione dell'art. 25 L. n. 1766/1927 solo uno dei plurimi elementi sintomatici.

4.5. Con il quinto motivo l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui, in maniera a suo avviso manifestamente contraddittoria, illogica e comunque immotivata, ha riassunto genericamente lo scrutinio di legittimità di una serie di provvedimenti successivi gravati sancendo l'improcedibilità dei rispettivi gravami per motivi aggiunti. Da un lato, infatti, si ritiene che le delibere commissariali non siano state censurate per vizi autonomi e dall'altro si eccipisce la mancata tempestiva impugnazione di atti interlocutori la cui lesività non poteva che essere resa, dato il relativo e conseguente potere provvedimentale, dall'approvazione regionale finale delle complessive attività del Commissario Straordinario.

5. La controinteressata sig.ra Nadia Monacelli ha proposto appello incidentale, chiedendo in via principale che l'appello principale dal Comune di Gualdo Tadino sia dichiarato inammissibile o improcedibile e comunque rigettato, e che la decisione del Tar Umbria 72/2020 venga confermata, se del caso previo accoglimento delle eccezioni respinte (e riproposte con il primo motivo dell'appello incidentale) o di quelle assorbite, riproposte con autonoma memoria ex art. 101, comma 2, cpa; in via subordinata: che, previo accoglimento del secondo motivo dell'appello incidentale, da qualificare come condizionato, fosse dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spettando la giurisdizione al Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana e Umbria e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, il ricorso originario, ed i successivi atti di motivi aggiunti, fossero dichiarati inammissibili.

5.1. Con il primo motivo l'appellante incidentale ha dedotto che, contrariamente a quanto affermato dal Collegio nella sentenza gravata, la legge 20 novembre 2017, n. 168, recante "Norme in materia di domini collettivi" sarebbe applicabile al caso di specie.

Il Giudice di primo grado avrebbe erroneamente motivato l'inapplicabilità del testo normativo in questione alla luce della sola circostanza che lo stesso è stato promulgato dopo l'adozione degli atti impugnati.

La legge 168/2017 ha introdotto nuove norme in materia di domini collettivi e del loro riconoscimento. In particolare, l'art. 1 della legge afferma che "la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" e che tali ordinamenti sono soggetti alla Costituzione.

La L. 168/2017 opera una ricognizione, con mero effetto dichiarativo, di tali enti e proprietà, in cui rientra anche la Comunanza Agraria.

Ne deriva l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per difetto di interesse: infatti, un'eventuale pronuncia del Giudice favorevole al ricorrente in primo grado, non potrebbe, comunque, estinguere la Comunanza.

5.2. Con il secondo motivo l'appellante incidentale impugna il capo della sentenza di primo grado che ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto la relativa motivazione da un lato non chiarirebbe il rapporto tra l'accertamento compiuto dal Commissario per la liquidazione degli usi civici ed i provvedimenti amministrativi gravati; e, dall'altro, non specificerebbe le ragioni in base alle quali il giudice amministrativo avrebbe il potere di sindacare i provvedimenti del commissario nominato dalla Regione.

Secondo l'appellante incidentale la verifica della legittimità del procedimento di ricostituzione è strettamente funzionale all'accertamento dell'esistenza o meno della proprietà collettiva: sotto tale profilo non risulterebbe in alcun modo convincente il ragionamento del Tar.

Pertanto il riconoscimento, con effetto di giudicato, dell'appartenenza dei terreni alla Comunanza - definita circostanza "dirimente" dallo stesso Tar Umbria nella citata Ordinanza 162/2014 - e la pronuncia secondo la quale la Comunanza non si è mai estinta determinerebbero l'improcedibilità del proposto gravame.

5.3. Infine, con il terzo motivo dell'appello incidentale, si impugna il capo della sentenza di primo grado che ha statuito la compensazione delle spese processuali fra le parti.

6. Così sintetizzate le questioni devolute in appello con le contrapposte impugnazioni nei confronti della pronuncia di primo grado, come già accennato, l'appellante incidentale, con memoria del 7 gennaio 2021, ha riproposto le eccezioni dichiarate assorbite in primo grado: relative sia alla mancata notifica del terzo ricorso per motivi aggiunti agli organi della Comunanza agraria (nel frattempo ricostituiti), sia alla mancata impugnazione di tali provvedimenti di nomina.

Su quest'ultimo punto la controinteressata deduce che "il ricorso originario, nella parte relativa all'impugnazione delle delibere regionali di nomina del Commissario Straordinario avrebbe dovuto essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse. Infatti, l'eventuale accoglimento, in parte qua, del ricorso non comporterebbe più per il Comune alcun effetto utile, poiché la nomina del Consiglio di Amministrazione è ormai divenuta inoppugnabile".

Si eccepisce, ancora, "l'inammissibilità e/o l'improcedibilità del ricorso per l'acquiescenza prestata dal Comune", consistita nella richiesta di indennizzo relativa agli investimenti effettuati sui beni in questione: "il Comune dimostra di considerare ormai definitiva l'avvenuta restituzione del patrimonio alla Comunanza. Infatti, se non avesse ritenuto che la situazione patrimoniale fosse ormai consolidata, l'ente non avrebbe sicuramente proceduto alla richiesta di pagamento, ancorché non giustificata sotto il profilo giuridico. Oltre a ciò, con la predetta lettera il Comune ammette pacificamente di aver svolto dal 1976 al 2016 "un'attività di gestione sostitutiva ... che rientra appieno nell'istituto della gestione di affari altrui" e di conseguenza, indipendentemente dall'applicabilità o meno di tale istituto al caso di specie, dimostra oggi di essere consapevole di aver gestito beni appartenenti alla Collettività, rappresentata dalla Comunanza Agraria. Alla luce di quanto esposto, i comportamenti dell'Amministrazione ricorrente, come sopra puntualizzati, implicano necessariamente acquiescenza agli atti con i quali è stata disposta la definitiva riattivazione dell'Ente agrario".

Infine, ha eccepito la scarsa perspicuità delle censure e dunque l'inammissibilità dell'intero appello: "Sebbene sia stato debitamente autorizzato lo sfioramento dei limiti difensionali dell'appello, tutte le censure, come formulate, risultano quanto meno di difficile comprensione cosicché viene eccepita l'inammissibilità dell'intera impugnativa in quanto non emergono in maniera chiara e precise le critiche che vengono rivolte alla decisione di primo grado".

7. Su tali eccezioni il Comune di Gualdo Tadino, nella memoria di replica del 26 luglio 2024, ha controdedotto:

- che la dott.ssa Monacelli è presidente *pro tempore* della Comunanza agraria, per cui la sua evocazione in giudizio, ancorché non in quella qualifica, rende correttamente instaurato il giudizio anche nei confronti della medesima Comunanza;

- che i provvedimenti non impugnati sarebbero travolti dall'effetto caducante derivante dall'accoglimento del ricorso proposto contro gli atti commissariali.

8. Dev'essere esaminata con priorità l'eccezione, riproposta dall'appellante incidentale (e comunque relativa ad una condizione dell'azione), con la quale si deduce la mancata notifica del terzo ricorso per motivi aggiunti di primo grado.

In fatto, è incontestato fra le parti che il terzo ricorso per motivi aggiunti di primo grado non sia stato notificato alla ricostituita Comunanza agraria, e che esso sia stato notificato alla signora Monacelli, ma non nella qualità di legale rappresentante di tale ente.

Ad avviso del Collegio l'indicato elemento non può far ritenere correttamente instaurato il rapporto giuridico processuale nei confronti della Comunanza agraria: la circostanza che sia stata evocata in giudizio la sua legale rappresentante, in quanto persona fisica e senza l'indicazione di tale qualifica e al sottostante rapporto organico con l'ente collettivo, non consente di ricollegare a tale (mera) coincidenza soggettiva il necessario effetto di conoscenza dell'esistenza del gravame in capo a quest'ultimo.

Per costante giurisprudenza, infatti, la notifica al legale rappresentante della persona giuridica può essere effettuata una volta che la notifica presso la sede sia risultata infruttuosa, e comunque con indicazione di tale qualità (*ex multis*, Corte di cassazione, sez. VI civile, ordinanza n. 24061/2021).



Nel caso di specie la notificazione è stata effettuata alla signora Monacelli in quanto portatrice di un proprio personale interesse, già manifestatosi mediante la costituzione in giudizio: ma, appunto, in relazione ad una diversa posizione d'interesse.

Peraltro, rispetto al gravame proposto con il terzo ricorso per motivi aggiunti quest'ultima non può essere considerato un controinteressato sopravvenuto, posto che era già venuto ad esistenza prima della instaurazione dello specifico rapporto processuale relativo all'impugnazione gravata con tale ricorso.

9. Tanto premesso, deve rilevarsi che la Comunità agraria è l'unico soggetto controinteressato, sul piano sostanziale, rispetto al ricorso di primo grado (e ai connessi motivi aggiunti), per cui il mancato adempimento dell'onere di estendere l'impugnazione nei suoi confronti comporta l'inammissibilità ai sensi dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm.

Nel caso di specie la persona fisica in questione è individuata – come destinataria della notifica - quale proponente presso la Regione della ricostituzione della Comunità agraria (come detto, a quella data già costituita).

Tale notifica, dunque, non vale ad individuare una reale posizione di controinteresse, che in tesi implicherebbe (non l'inammissibilità, ma) la necessità di integrazione del contraddittorio.

Non è stato infatti assolto, nel caso di specie, l'onere di cui al citato art. 41, comma 2, cod. proc. amm.: proprio perché il gravame in esame non è stato notificato ad almeno un controinteressato, ma – oltre alla Regione – ad un soggetto che tale non è.

Inoltre, argomentando *ex art.* 49 cod. proc. amm., non può farsi luogo ad una pronuncia che ordini l'integrazione del contraddittorio: sia perché, come detto, è mancata la notifica del terzo ricorso per motivi aggiunti ad almeno uno dei controinteressati (tele non essendo evidentemente, per quanto sopra argomentato, la signora Monacelli); sia perché l'unico controinteressato (la Comunità agraria) non risulta pregiudicato dalla sentenza di primo grado; sia – infine – in ragione dell'infondatezza del gravame.

10. La conseguente inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti di primo grado, per mancata evocazione in giudizio di un contraddittore necessario, determina l'inammissibilità anche del ricorso introduttivo di primo grado e dei connessi primo e secondo ricorso per motivi aggiunti.

L'appellante incidentale, nella memoria depositata il 18 luglio 2024, ha in proposito dedotto che *“il suddetto profilo di inammissibilità, dedotto in riferimento al terzo motivo aggiunto, si comunica all'intero ricorso in quanto gli atti di ricostituzione degli Organi statutari della Comunità sono ormai inoppugnabili in quanto non gravati”*.

Tale posizione risulta confermata dalla stessa prospettazione posta dal Comune di Gualdo Tadino a fondamento del terzo ricorso per motivi aggiunti di primo grado.

Questo, infatti, impugna la deliberazione della giunta regionale n. 1084 del 1° settembre 2014, deducendone sia l'invalidità derivata in conseguenza dell'affermata illegittimità dei provvedimenti presupposti impugnati con i precedenti ricorsi, sia vizi propri: il che esclude comunque che dall'accoglimento dei provvedimenti presupposti possa discendere un effetto caducante su quello da ultimo impugnato.

Ne consegue che, anche ove venissero coltivati tali gravami, e anche ove in via di mera ipotesi gli stessi si concludessero con l'accoglimento, tale esito non potrebbe spiegare effetto sulla richiamata deliberazione n. 1084 stante il consolidamento dei suoi effetti in ragione della inoppugnabilità conseguente all'inammissibilità del terzo ricorso per motivi aggiunti.

Tali gravami, infatti, sono sorretti dall'interesse relativo all'accertamento della illegittimità dei provvedimenti aventi ad oggetto la ricostituzione della Comunità agraria, effetto che il Comune appellante intende impedire.

Nella stessa motivazione della domanda cautelare proposta in calce al terzo ricorso per motivi aggiunti il Comune afferma di essere danneggiato dalla *“infondata legittimazione degli organi del soggetto costituito”*, e dal loro *“tentativo di sostituirsi, sine titulo, nella gestione dei beni della montagna gualdese gravati da uso civico”*.

Tali effetti, ricollegati all'adozione del provvedimento impugnato con il terzo ricorso per motivi aggiunti, in ragione del consolidamento di quest'ultimo permanerebbero inalterati pur in ipotesi di accoglimento dei precedenti gravami.

Dal che l'inammissibilità anche del ricorso introduttivo e dei primi due ricorsi per motivi aggiunti proposti in primo grado.

11. Tale ultimo esito discende peraltro anche da un concorrente, e a sua volta dirimente, elemento, vale a dire dalla conferma del capo della sentenza gravata – che resiste alle critiche formulate dall'appellante incidentale – secondo cui il Comune di Gualdo Tadino non ha impugnato i provvedimenti, immediatamente lesivi, concernenti la ricostituzione degli organi della Comunità Agraria: *“il Comune si è limitato ad impugnare il provvedimento regionale di mera “presa d'atto” della conclusione dell'incarico del Commissario straordinario, omettendo di gravare tempestivamente tutta una serie di provvedimenti commissariali risalenti al giugno 2014, sopra richiamati, volti a consentire lo svolgimento delle elezioni e la ricostituzione degli organi della Comunità Agraria. Né può diversamente opinarsi alla luce dell'impiego della formula di stile con la quale sono stati genericamente richiamati nell'impugnativa i “provvedimenti presupposti della Regione, del Commissario Straordinario dr Marco Vinicio Galli, nonché di tutti gli atti connessi”; è principio pacificamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa quello per cui l'utilizzo di analoghe formule di stile non è utile ad estendere l'impugnazione nei confronti di atti non specificamente gravati”*.

La contraria tesi dell'appellante principale è nel senso che, avendo i ricorsi contestato *ab origine* la nomina del Commissario, il Comune non avrebbe avuto l'onere di impugnare i singoli atti – di ricostituzione degli organi della

Comunanza - adottati da quest'ultimo, salvo la ratifica finale da parte della Regione (impugnata, appunto, con il terzo ricorso per motivi aggiunti): *“Ove le deliberazioni successive si muovono nell'ambito dell'esercizio dei compiti attribuiti al Commissario Straordinario, avendo il Comune censurato tempestivamente e totalmente tutti i provvedimenti amministrativi regionali che hanno determinato la prefata nomina non possono che ricomprendere ex se i relativi contenuti e competenze operative del Sostituto in questione. E' incontestabile, essendo palesemente viziato quanto a contrario contraddittoriamente/illogicamente sostenuto dal Giudice nella sentenza qui obbiettata, che siano stati chiaramente e inequivocabilmente censurati nei ricorsi introduttivi e per motivi aggiunti de quibus la nomina de qua in uno con i poteri ad acta ivi sanciti. Scindere, parrebbe all'abbisogna, la nomina dai poteri del nominato costituisce un vizio ineludibile e insanabile nello scrutinio dell'arresto n. 72.2020”*.

In argomento è sufficiente osservare che, in disparte la possibilità o meno di ricollegare all'eventuale accoglimento del ricorso contro la nomina un automatico effetto caducante su tutti i provvedimenti adottati dal Commissario, lesivi della posizione del Comune, ciò che risulta decisivo è ancora una volta il rilievo che un simile effetto, per espressa prospettazione posta a fondamento del terzo ricorso per motivi aggiunti di primo grado (oltre che del quinto motivo dell'appello principale), non potrebbe comunque investire il provvedimento regionale di presa d'atto e ratifica dell'operato del Commissario, i cui effetti si sono consolidati in ragion della sopra delibata inammissibilità del gravame. Sicché il Comune non ha comunque più interesse a gravare gli atti presupposti.

12. All'inammissibilità del ricorso di primo grado e dei connessi ricorsi per motivi aggiunti consegue l'improcedibilità dell'appello incidentale, per sopravvenuta carenza di interesse.

In ragione della peculiarità della fattispecie, le spese del doppio grado di giudizio devono essere compensate fra le parti.

(Omissis)

