

Pubblicato il 17/11/2016

N. 00708/2016 REG.PROV.COLL.
N. 00175/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 175 del 2016, proposto da:

Comunanza Agraria di Afrile in persona del legale rappresentante Giancarlo Lini il quale agisce anche in proprio; Comunanza Agraria di Arvello, in persona del legale rappresentante Giovanni Barardi, anche in proprio; Comunanza Agraria di Casale, in persona del legale rappresentante Enzo Turchi, anche in proprio; Comunanza Agraria di Sostino, in persona del legale rappresentante Giuseppino Buonacucina, anche in proprio; Comunanza Agraria di Sant'Eraclio in persona del legale rappresentante Giovanni Lemma anche in proprio; Comunanza Agraria di Morro, in persona del legale rappresentante Francesco Stella, anche in proprio, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Valentino Brizi, con domicilio eletto presso Goliardo Canonico in Perugia, via Bontempi, 4;

contro

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Rita Gobbo, con domicilio eletto presso il suo

studio in Perugia, corso Vannucci, 30;

Comune di Foligno;

nei confronti di

Comunanza Agraria di Collelungo;

per l'annullamento

previa sospensiva

- del Decreto del Presidente della Giunta Regionale dell'Umbria 13 gennaio 2016 n. 3 pubblicato nel B.U.R.U., Serie Generale, anno 47, n. 4, in data 27.01.2016 avente ad oggetto lo scioglimento delle comunanze agrarie di Afrile, Arvello, Casale, Sostino, Sant'Eraclio, Morro, Capodacqua, Cariè, Cassignano, Collelungo, Forcatura, Ravignano, Rio e Seggio nonché l'Istituzione delle Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico di Afrite, Arvello, Casale, Sostino, Sant'Eraclio, Morro, Capodacqua, Cariè, Cassignano, Collelungo, Forcatura, Ravignano, Rio e Seggio;
- della deliberazione di Giunta Regionale dell'Umbria n. 1578 del 21.12.2015, con medesima rubrica dell'atto *ut supra* impugnato;
- di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e/o comunque connesso ed in particolare, ove occorrer possa, del documento istruttorio datato 04.12.2015 a firma dell'Istruttore Sandro Ciani, solo in parte noto all'odierno ricorrente, poiché motivante *de relato* l'adozione della deliberazione di Giunta Regionale n. 1578 del 21.12.2015, nonché degli annessi pareri di regolarità tecnica ed amministrativa e legittimità di cui in istruttoria, datati 16.12.2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2016 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Espongono le comunanze agrarie ricorrenti di operare da tempo remoto quali formazioni sociali proprietarie di terreni appartenenti al c.d. demanio universale o civico, la cui esistenza si perpetua “*ab immemorabile*”.

Con deliberazione G. R. n. 1578 del 21 dicembre 2015 la Regione Umbria ha deciso lo scioglimento delle suddette comunanze in considerazione del mancato riconoscimento ai sensi dell’art. 3 legge 16 giugno 1927 n. 1766, contestualmente devolvendone il patrimonio mobiliare ed immobiliare al Comune di Foligno, prevedendone l’amministrazione separata a mezzo delle istituite A.S.B.U.C. ai sensi della legge 278/1957.

Le odierne istanti impugnano il suddetto atto deliberativo, unitamente al Decreto del Presidente della Regione Umbria n.3/2016 di formale scioglimento e agli ulteriori atti in epigrafe indicati, deducendo i seguenti motivi, così riassumibili:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8 e 10 della legge 241 del 90, omessa comunicazione di avvio del procedimento, eccesso di potere per difetto dei presupposti, istruttoria e motivazione, disparità di trattamento: l’atto impugnato sarebbe stato emanato in violazione della garanzia partecipativa di cui all’art. 7 della L. 241/90, da ritenersi indefettibile anche in considerazione della complessità delle circostanze fattuali emerse nel procedimento, venendo in questione fonti archivistiche prive di coerenza e pertinenza al caso di specie, da doversi comunque confrontare in contraddittorio con gli elementi conoscitivi ora versati in giudizio, comprovanti - a dire delle ricorrenti - la diuturna ed ininterrotta esistenza delle Comunanze Agrarie di Foligno, quali enti originari di diritto naturale esercenti un diritto dominicale sui propri beni;

II. Falsa applicazione dell’art. 3 c. 1 e 2 e dell’art. 25 c. 3, ultimo periodo, legge 16 giugno 1927 n. 1766; eccesso di potere per difetto dei presupposti, istruttoria, motivazione ed illogicità ed irrazionalità manifeste: diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Umbria, la legge 1766/1927 non dovrebbe

applicarsi alle associazioni agrarie esercenti diritti dominicali su cespiti di proprietà collettiva (c.d. demanio universale) quali sono tutte le odierne ricorrenti; la Regione avrebbe sciolto le associazioni ricorrenti ritenendo preclusa la possibilità di tardivo riconoscimento “sanante” in quanto incorse nel termine semestrale decadenziale per il riconoscimento di cui all’art. 3 comma 1 e 2 della citata legge 1766; la dichiarazione di cui alla legge 1766 del 1927 riguarderebbe soltanto gli usi civici gravanti su terre altrui, private o ex feudali, come ritenuto da citata giurisprudenza della Cassazione civile; sarebbe impregiudicata la possibilità per la Regione di riconoscere le associazioni agrarie esistenti anche in via puramente di fatto, quali enti titolari di soggettività giuridica di diritto pubblico; l’Amministrazione resistente avrebbe peraltro da anni esercitato la vigilanza su tutte le comunanze agrarie ricorrenti, approvandone gli statuti e sottoposto a controllo di legittimità ad opera del Co.Re.Co gli atti di gestione amministrativa ed economica;

III. Violazione e falsa applicazione dell’art. 25 c. 3, legge 16 giugno 1927 n. 1766; eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, istruttoria e motivazione; sviamento: lo scioglimento degli enti in questione, divenuto di competenza regionale per effetto dell’entrata in vigore dei d.P.R. nn. 11/1972 e 616/77, sarebbe consentito soltanto in ipotesi di insufficienza del patrimonio ai bisogni degli utenti e/o di inutilità o dannosità della loro esistenza.

Avanzano inoltre istanza di accesso a tutta la documentazione archivistica utilizzata dall’Amministrazione intimata a presupposto della decisione di scioglimento.

Si è costituita la Regione Umbria, eccependo l’inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e legittimazione attiva, poiché quanto al primo profilo le istituite Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C.) garantirebbero la prosecuzione della tutela dei beni di uso civico non diversamente da prima, quanto al secondo profilo perchè le comunanze

ricorrenti, in quanto non riconosciute, risulterebbero giuridicamente inesistenti.

Nel merito evidenzia l'infondatezza di tutte le doglianze *ex adverso* dedotte, poiché in sintesi;

- la legge 1766 del 1927 si applicherebbe sia ai diritti di uso e godimento su terre di proprietà privata che al dominio collettivo su terre proprie;
- dalla documentazione in proprio possesso e depositata in giudizio vi sarebbero elementi univoci idonei a comprovare il mancato riconoscimento delle comunanze agrarie ricorrenti nei termini di cui alla legge 1766 del 27, vietandosi la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti di uso civico;
- le disposizioni della legge 241/90 in tema di partecipazione procedimentale non dovrebbero applicarsi meccanicamente e formalisticamente, essendo la comunicazione di avvio del tutto inutile laddove, come nel caso di specie, la determinazione finale risulti frutto di attività vincolata anche in riferimento ai presupposti di fatto; sarebbe stata comunque "*aliunde*" acquisita dalle ricorrenti la conoscenza dell'avviato procedimento, con pieno raggiungimento in sostanza dello scopo partecipativo.

Le ricorrenti hanno ampiamente controdedotto a tutte le eccezioni anche in rito sollevate dalla difesa regionale, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 4 maggio 2016 la domanda incidentale cautelare, su accordo delle parti, è stata rinviata al merito.

All'udienza del 12 ottobre 2016, sentiti i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione, dandosi atto da parte della difesa della ricorrente dell'intervenuto deposito da parte della Regione resistente della documentazione richiesta.

DIRITTO

2.-E' materia del contendere la legittimità della deliberazione G.R. 1578 del 21 dicembre 2015 con cui la Regione Umbria ha disposto lo scioglimento di tutte le comunanze agrarie ricorrenti, ritenendole non riconosciute ai sensi della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e conseguentemente non più esistenti.

Evidenzia all'uopo la Regione come in base alla documentazione disponibile presso l'Archivio di Stato (tra cui elenco del 2 marzo 1927 stilato dal Comune di Foligno e la nota del 28 febbraio 1946 del Sindaco al Prefetto) risultavano riconosciute nel territorio di Foligno varie comunanze agrarie, tra cui non figuravano quelle ricorrenti.

3. - Occorre premettere, in prima approssimazione, che a norma dell'art. 1 della legge 4 agosto 1894 n. 397 le comunanze agrarie già esistenti nelle provincie degli ex Stati pontifici erano formazioni sociali con attribuzione *ope legis* della personalità giuridica di diritto pubblico quali enti pubblici non economici (Cassazione civ. 9 novembre 1985, n. 5474).

La legge n. 1766 del 1927 (art. 25) contempla anche le associazioni agrarie esistenti di fatto quale fenomeno privatistico espressione della autonomia contrattuale degli associati, in coerenza con il principio accolto dallo stesso codice civile (art. 36) circa la forma totalmente libera del contratto associativo. Le comunanze agrarie ricorrenti, pur nella riconosciuta difficoltà in merito al reperimento di elementi documentali assai risalenti nel tempo e della peculiarità dei diritti di uso civico, sostengono in ogni caso la propria esistenza quali associazioni di fatto già prima della legge 397 del 1894 e comunque al momento della entrata in vigore della legge 1677/1927 e/o negli anni immediatamente successivi.

4. - Ciò sinteticamente premesso, vanno preliminarmente esaminate le eccezioni in rito sollevate dalla difesa regionale.

4.1. - Indipendentemente dalla questione dell'intervenuto riconoscimento o meno ai sensi della citata legge 1766/1927, la documentazione depositata in giudizio fornisce elementi per ritenere quantomeno verosimile l'esistenza delle formazioni sociali ricorrenti, se non altro quali associazioni di fatto, potendo il relativo atto costitutivo essere concluso anche oralmente, secondo il principio di libertà delle forme valevole anche per l'atto costitutivo di una associazione (*ex multis* Cassazione 14 giugno 1986, n. 2601). Sul punto va ad

ogni modo evidenziato come le ricorrenti abbiano depositato in giudizio i propri Statuti.

La circostanza posta a base della decisione di scioglimento della mancata citazione di alcune comunanze in talune fonti storiche (note ministeriali del 1913 e decreti prefettizi del 1915) non pare assurgere ad elemento decisivo, specie se confrontato con la documentazione fornita dalle ricorrenti.

Merita inoltre di essere quantomeno valutato in sede procedimentale quanto dedotto dalle odierne istanti in merito alla asserita superfluità della dichiarazione di cui all'art. 3 della legge 1766/1927, sostenuta dalla giurisprudenza della Cassazione (sez. II, 25 maggio 1992, n. 6231; id. sez. II, 16 marzo 2007, n. 6165) per gli usi civici non gravanti su terre altrui.

4.2. - Deve allora riconoscersi la piena legittimazione attiva al ricorso da parte dei legali rappresentanti, secondo le comuni regole in tema di legittimazione attiva delle associazioni non riconosciute di cui all'art. 36 c.c..

4.3. - Priva di pregio è anche l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse.

Secondo la difesa regionale le istituite Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C.) garantirebbero la prosecuzione della tutela dei beni di uso civico non diversamente da prima, con elezione degli organi rappresentativi da parte di tutti i residenti della comunità di riferimento, si da far venir meno qualunque utilità all'annullamento della deliberazione impugnata.

Ritiene il Collegio che, una volta non escluse con certezza l'esistenza, non possa al contempo disconoscersi l'interesse di una formazione sociale a conservare la propria identità giuridica ed impedirne lo scioglimento, rivestendo la deliberazione impugnata carattere direttamente lesivo, minando la stessa giuridica esistenza delle odierne istanti.

5. - Venendo al merito il ricorso è fondato e va accolto, nei limiti di seguito indicati.

5.1. - L'individuazione del presumibile periodo di formazione delle comunanze agrarie e del relativo riconoscimento quali autonomi soggetti proprietari di beni del c.d. "demanio civico" involge delicate e complesse indagini istruttorie, come dimostrano i documenti depositati in giudizio e le fonti tratte dall'Archivio di Stato, unitamente alla stessa indubbia peculiarità dell'istituto dei diritti di uso civico.

Le ricorrenti hanno depositato ampia documentazione contenente elementi in ipotesi idonei a comprovare l'esistenza delle comunanze agrarie quali soggetti distinti dai singoli cittadini (vedi ad es. la lettera del Sindaco di Foligno del 31 marzo 1926 quanto alle comunanze di Afrile e Arvello) ed in ogni caso degni di considerazione da parte dell'autorità regionale.

Inoltre, le odierne ricorrenti hanno depositato oltre ai propri Statuti, documentazione inerente il controllo preventivo di legittimità esercitato dalla stessa Regione Umbria sugli atti delle comunanze, quantomeno sino all'abrogazione della L.R. n. 7 del 1992, nonché visure catastali inerenti le proprietà di terreni (pur avendo queste valore meramente indiziario cfr. *ex multis* T.A.R. Umbria 18 agosto 2016, n. 569).

In tale complesso quadro fattuale e giuridico si imponeva da parte dell'Amministrazione regionale, in vista della prospettiva del radicale scioglimento, una più approfondita istruttoria aperta al contributo delle odierne ricorrenti e nel rispetto del contraddittorio procedimentale, circostanza di cui non vi è traccia nella documentazione versata in giudizio.

5.2. - Come chiarito più volte dalla giurisprudenza anche dell'adito Tribunale, la partecipazione procedimentale pur se di recente ritenuta priva di assoluta rilevanza costituzionale (Corte Costituzionale sent. 30 aprile 2015, n. 71) costituisce pur sempre corollario dei principi di buon andamento e imparzialità, oltre che componente del "diritto ad una buona amministrazione" di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso

valore giuridico dei Trattati (Corte Costituzionale sent.11 marzo 2011, n. 80; id. 30 aprile 2015, n. 70).

Non va dimenticato, infatti, che il comma secondo del suddetto art. 41 della Carta assegna ad ogni individuo il “diritto di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento che gli rechi pregiudizio”, senza peraltro alcuna distinzione tra attività vincolata e discrezionale, quale diritto fondamentale della persona, estendibile anche alle formazioni sociali non riconosciute, dotate di una autonoma soggettività giuridica e centro di imputazione di situazioni giuridiche (*ex plurimis* Cassazione civile, sez. I, 16 novembre 2015, n. 23401).

L’art. 21-octies della L.241/90 non ha inciso su tale obbligo, se non nella parte in cui per un principio di conservazione dell’attività amministrativa o di “strumentalità delle forme”, ha inteso escludere la tutela di annullamento allorquando sia data prova, limitatamente all’attività vincolata, che il contenuto dispositivo del provvedimento finale affetto da vizi “formali” non poteva essere diverso, secondo una concezione non formalistica della posizione sostanziale dell’interesse legittimo (*ex multis* Consiglio di Stato sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2509).

5.3. - Nel caso di specie - diversamente da quanto sostenuto dalla difesa regionale - si è in costanza di procedimento caratterizzato da evidente complessità dei presupposti fattuali e giuridici legittimanti lo scioglimento dei predetti enti associativi, si da rendere non certo inutile, a priori, l’apporto partecipativo delle ricorrenti, le quali non si sono limitate a dolersi acriticamente della violazione dell’art. 7 della L. 241/90 ma hanno puntualmente indicato gli elementi conoscitivi a fondamento della pretesa azionata che avrebbero potuto allegare ove fosse stato consentito il contraddittorio procedimentale (*ex multis* Consiglio di Stato sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2127; id. sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192).

La stessa giurisprudenza amministrativa, pur nel quadro di una tendenziale “dequotazione” della partecipazione procedimentale, ha ritenuto necessaria

anche in ipotesi di attività vincolata la comunicazione di avvio del procedimento, qualora i presupposti fattuali dell'atto risultano contestati dalle parti o il quadro normativo di riferimento presenti margini di incertezza sufficientemente apprezzabili (Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3803; sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4925; sez. VI, 2 marzo 2011, n. 1302; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. II, 9 maggio 2014, n. 1171).

La capacità invalidante del vizio di violazione dell'art. 7 della legge 241 del 1990 non può poi nemmeno escludersi in applicazione dell'invocato principio del c.d. "raggiungimento dello scopo", dal momento che l'Amministrazione non fornisce alcun elemento di prova in merito alla presunta conoscenza "*aliunde*" acquisita delle ricorrenti del procedimento di scioglimento qui avverso (*explurimis* T.A.R. Lombardia - Milano sez. III, 1 marzo 2011, n. 595).

6. - Ne consegue la fondatezza delle doglianze di violazione del "giusto procedimento" e di eccesso di potere per difetto di istruttoria.

7. - Per i suesposti motivi il ricorso è fondato e va accolto, ai fini del necessario riesame, secondo i criteri conformativi di cui in motivazione.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Primo Referendario, Estensore

Enrico Mattei, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO