



UR 43

REPUBBLICA ITALIANA
COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI
USI CIVICI PER LAZIO, TOSCANA ED UMBRIA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO



Il Commissario aggiunto, dr. Pietro Catalani, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa demaniale n. 5/2013 di Ruolo Generale, posta in decisione
all'udienza del 28 novembre 2013 e vertente

tra

Parte ricorrente: Consiglio Provvisorio per la Riattivazione e il Riordino della
Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese + Monacelli Nadia;

Difensore: avv.ti Maria Rita Fiorelli e Luisa Gobbi ;

Domicilio: via Ennio Quirino Visconti n. 103 – Roma, presso l'avv. Gobbi;

contro

Parte convenuta: Comune di Gualdo Tadino – in persona del Sindaco *pro*
tempore;

Difensore: avv. Luigina Matteucci;

Domicilio: piazza dell'Orologio n. 7 – Roma, presso lo studio dell'avv.
Francesca Bagianti;

nonché

Parte convenuta: Regione Umbria – in persona del Presidente *pro tempore*;

Difensore: nessuno;

Domicilio: presso la sede istituzionale in corso Vannucci n. 96 - Perugia;

Oggetto del procedimento:

Appartenenza al patrimonio collettivo della comunanza agraria Appennino Gualdese dei terreni di cui ai punti n. 2 - 6 del ricorso.

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato il 26 febbraio 2013 il presidente pro tempore del Consiglio Provvisorio per la Riattivazione ed il Riordino delle Comunanze Agrarie dell'Appennino gualdese, dott.ssa Nadia Monacelli rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Rita Fiorelli, del foro di Perugia, e Luisa Gobbi del foro di Roma, chiedeva il riconoscimento dell'appartenenza al patrimonio collettivo della comunanza agraria "Appennino Gualdese" dei terreni di cui ai dati catastali in epigrafe.

Chiedeva inoltre che a seguito del riconoscimento della proprietà collettiva in testa alla comunanza, fosse disposta anche variazione catastale; quei beni risultano infatti oggi intestati in catasto a favore del comune di Gualdo Tadino, e da ultimo chiedeva la re-immissione in possesso degli stessi.

Esponendo che fin da tempo immemorabile le montagne della fascia appenninica che sovrasta la città di Gualdo Tadino erano state possedute dai suoi abitanti e ne illustrava le vicende storiche più recenti.

Nel 1516, con disposizione papale di Leone X datata 29 gennaio, la montagna gualdese venne incorporata nel patrimonio della Camera Apostolica. A tale organo pubblico dello Stato pontificio competeva tutta l'amministrazione finanziaria del patrimonio di S. Pietro e della Curia romana come pure l'esazione dei tributi dovuti alla Santa Sede in ogni luogo ed alla emissione di moneta. A seguito di contenzioso durato trent'anni Papa Paolo III però il 10

ottobre 1546 riconobbe comunque ai Gualdesi l'usufrutto dei terreni montani.

Il 9 febbraio 1805 la fiscalità pontificia pretese che i Gualdesi vendessero tali territori alla camera apostolica giusta rogito notaio Nicola Frattocchi.

Si configura, pertanto, una prima rilevante questione giuridica relativa al tipo di diritto trasferito in capo alla Camera Apostolica, poiché, come si è visto, successivamente alla popolazione veniva comunque riconosciuto diritto di pascere, legnare, far carbone e cavar pietra sulla montagna.

Con l'annessione al regno d'Italia nel 1860-61 dei territori umbri già pontifici, si estingueva il diritto della Camera Apostolica su quelle terre con piena riespansione, secondo i ricorrenti, di una proprietà collettiva in capo ai naturali di Gualdo, la cui espressione trovava veste nella costituzione di un Ente denominato "Amministrazione dell'Appennino Gualdese".

Sebbene tale ente non fosse poi stato formalmente riconosciuto, secondo gli uomini del Boschetto, la sua esistenza storica, anche se non giuridicamente perfetta, confermerebbe che si trattava di una proprietà collettiva in favore dei naturali e non di un patrimonio pubblico comunale.

A suffragio di tale convincimento indicavano al sentenza della Giunta degli Arbitri del circondario di Foligno del 10 luglio 1983, secondo cui veniva operata una distinzione fra comunità degli utenti e comune, quale ente pubblico territoriale, riconoscendo alla prima il possesso ed il godimento dei beni, al secondo solo la rappresentanza formale degli interessi dei naturali, disciplinando anche i casi di eventuali conflitti fra comunità e Comune.

Sempre secondo tale sentenza il consorzio degli utenti aveva comunque legittimazione processuale nei giudizi concernenti gli assetti collettivi

territoriali ed inoltre erano ammessi all'affrancazione gli utenti e, solo in rappresentanza della comunità degli utenti, veniva ordinato al comune di pagare il canone annuo.

Successivamente, nella relazione Rava dell'aprile 1905, avente ad oggetto anche la ricognizione delle proprietà collettive in Umbria per informarne le camere legislative, veniva inserita anche l'amministrazione dell'Appennino Gualdese, evidenziandone patrimonio e bilanci.

Il 19 gennaio 1953, poi, la Giunta provinciale amministrativa di Perugia, approvava lo statuto-regolamento deliberato con atto n. 28 del 26 dicembre 1952 della Comunanza "Appennino Gualdese" che aveva evidentemente sostituito nel nome la vecchia "Amministrazione dell'Appennino Gualdese".

Il patrimonio della Comunanza veniva sensibilmente aumentato mediante l'affrancazione di canone enfiteutico di alcuni terreni di cui erano direttari Calabresi Filippo, Mario e Ada, giusta atto 8 giugno 1959 notaio Nannarone di Roma, Raccolta 159, repertorio 226.

È significativo che all'art. 3 di tale atto si stabiliva la voltura in catasto all'esclusivo nome della Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese di Gualdo Tadino, per la piena proprietà.

Nel 1969 la comunanza agraria si dotava di un nuovo Statuto-Regolamento approvato dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste con lettera prot. 4623 div. Terza del 4 ottobre 1969.

Nel 1976, però, il Comune di Gualdo Tadino, con deliberazione n. 114 del 27 novembre, stabiliva di "riassumere in amministrazione diretta i beni gestiti dall'amministrazione Appennino Gualdese"; da ciò faceva derivare anche la

voltura catastale in suo favore.

Rilevando infine che la Comunanza non era mai stata sciolta né era stata oggetto di liquidazione o estinzione, il comitato ricorrente avanzava le richieste sopra descritte.

Con decreto di citazione n. 92 del 18 marzo 2013 lo scrivente, rimasto unico magistrato in forza in questo commissariato, disponeva la comparizione delle parti in epigrafe per l'udienza del 16 novembre 2013, che però veniva poi, giusta ordinanza n. 285 del 13 agosto 2013, rinviata d'ufficio al 20 novembre 2013.

Il 20 novembre 2013 il comune di Gualdo Tadino, patrocinato e difeso dall'avvocato Luigina Matteucci dell'avvocatura di Gualdo Tadino, foro di Perugia, depositava "*Atto di costituzione e resistenza*".

Sosteneva il Comune che, nel caso che qui ci occupa, difettava la giurisdizione di questo commissariato in quanto la questione circa la natura giuridica del suolo, oggetto di specifica ed esclusiva cognizione commissariale, sarebbe stata pretestuosamente sollevata mentre si dovrebbe solo determinare la titolarità giuridica dei beni e questo accertamento sarebbe di competenza del giudice civile ordinario.

Riteneva il comune che, in questo caso, la questione circa la natura giuridica del suolo fosse incontrovertibile poiché si trattava certamente di un patrimonio di collettiva spettanza. Contestava però l'ente pubblico territoriale che i ricorrenti "ritenendosi ingiustificatamente rappresentanti di un soggetto che non esiste più e/o, *quam minime*, non opera da trentasette anni, chiedono che venga riconosciuta in capo a loro la proprietà della montagna".

In altri termini, da parte del Comune, non si metteva in discussione l'estensione dell'uso civico, bensì la titolarità della proprietà e della gestione dei beni.

Evocava, a suffragio delle proprie opinioni, la sentenza delle sezioni unite della cassazione civile n. 5621 del 19 giugno 1996 secondo cui nelle controversie nelle quali la demanialità civica sia eccepita allo scopo di negare l'esistenza di un "*... diritto soggettivo, proprietà o altro diritto reale*", di cui la controparte sostenga di essere titolare, il contrasto conseguentemente insorto, in ordine alla natura del suolo, deve essere deciso dal giudice ordinario, essendo la sua statuizione sul punto deliberata *incidenter tantum*".

Obiettava inoltre anche la carenza di giurisdizione di questo Commissariato in favore di quella del giudice amministrativo, in quanto chiedeva di accertare l'invalidità delle deliberazioni comunali denunciate dai ricorrenti.

Affermava ancora che il ricorso fosse comunque inammissibile per carenza di legittimazione al processo del consiglio provvisorio nonché della sua rappresentante dr.ssa Nadia Monicelli. A tal uopo denunciava:

La carenza di legittimazione attiva del Consiglio provvisorio poiché l'Ente deputato al riconoscimento eventuale di detto soggetto, la Regione Umbria, ha espressamente sancito, con la nota protocollo comunale del 24/04/2012 n. 9298 (allegato 1), la non valenza giuridica del procedimento e delle attività poste in essere per ricostruire il vecchio Ente di gestione (n.d.r. poiché il Comune in ogni modo, con riserva di altre ed ulteriori deduzioni nelle successive fasi processuali, contesta che la natura di detto soggetto di amministrazione fosse quella di Comunità Agraria). In sintesi è importante richiamare che il Consiglio Provvisorio

non è stato/non è legittimato proprio in primis dalla Regione (allegato 1). Giova rammentare, infatti, che il citato Ente sovraordinato/di controllo in materia ha emanato di recente atti che, seppur in corso di separata contestazione da parte del Comune presso il G.A., sono volti ad individuare un soggetto (c.d. Commissario Straordinario) deputato a gestire eventuali attività transitorie sulla constatazione dell'effettivo stato del vecchio Ente di gestione. Detta circostanza procedimentale, seppur diversamente avversata nel merito dal Comune, dimostra ad abundantiam che non è certo il ricorrente Consiglio titolare di riconosciute posizioni di diritto idonee a legittimarlo processualmente in nessun caso e nemmeno dinanzi al Giusdicente adito.

Fermi i discorsi che precedono sulla eccepita carenza di giurisdizione, anche qualora l'azione avversaria fosse stata esperita dinanzi al Commissario per la qualitas soli (e come si è ampiamente articolato nella sostanza non è così), la legittimazione ad agire, attiva, ad processum potrebbe se del caso essere rinvenuta solo in capo al "preteso titolare o al preteso utente del diritto civico" (Cass. Civ. Sez. Un. 01/03/2002, n. 3031). Il Consiglio provvisorio, per quanto esposto, non può certo essere riconosciuto come preteso titolare.

E ancora:

Controparte, consapevole per dichiarazione espressa della incontestabile carenza di legittimazione attiva del c.d. Consiglio Provvisorio, prova poi, anche qui tuzioristicamente, sebbene infondatamente, a sostenere la legittimazione della dr.ssa Nadia Monacelli nella "sua qualità di Utente

Monte". La carenza di legittimatio di detto soggetto è evidente in quanto la medesima si è autodeterminata, insieme ad altri, quale utente monte in virtù di una procedura, posta in essere da un'associazione, ampiamente disconosciuta proprio dalla Regione Umbria (allegato 1).

Infine, sosteneva che non poteva essere disapplicata in questa sede la D.C.C. n. 114 del 1976 perché non oppugnata nella competente sede amministrativa.

Il tutto con condanna della controparte alla refusione delle spese di lite.

La prima udienza con ordinanza n. 354 del 12 novembre 2013 veniva ulteriormente differita al 28 novembre 2013.

In tale data erano presenti, per il Consiglio provvisorio per la riattivazione ed il riordino della comunanza agraria dell'Appennino Gualdese e per la dr.ssa Nadia Monacelli, quest'ultima presente anche personalmente, l'avv. Maria Rita Fiorelli.

Per il Comune di Gualdo Tadino era presente l'avv. Luigina Matteucci.

L'avv. Matteucci e l'avv. Fiorelli si riportavano ai propri scritti difensivi in atti ed entrambi concordavano sul fatto che il procedimento potesse essere già posto in decisione.

L'avv. Matteucci depositava copia del ricorso depositato presso il TAR dell'Umbria avverso la nomina di un Commissario Straordinario da parte della Regione Umbria.

La difesa del Comune precisava che il 18 dicembre 2013 il TAR dell'Umbria si sarebbe pronunciato sull'istanza di sospensiva avanzata dal Comune avverso la succitata nomina. Riteneva opportuno che si attendesse questa prima pronuncia.

Sull'accordo delle parti, chi scrive, ritenuto necessario in primo luogo

rispondere sulla questione della giurisdizione, rilevato che la causa era matura, tratteneva la causa per la decisione ed assegnava un termine di giorni sessanta, a partire dalla data di comunicazione del provvedimento assunto dal TAR dell'Umbria all'udienza del 18 dicembre 2013, per il deposito delle memorie conclusionali delle parti.

Disponeva, inoltre, che copia del verbale di udienza venisse trasmesso al Presidente del TAR dell'Umbria, in tempo utile per la prevista udienza del 18 dicembre 2013.

In data 17 febbraio pervenivano le memorie conclusionali di entrambe le parti presenti in giudizio.

Il Consiglio provvisorio per la riattivazione ed il riordino della comunanza agraria dell'appennino gualdese ribadiva argomenti e richieste precedentemente esposte, riteneva che, nel caso in esame, sussiste la piena giurisdizione di questo commissariato e non del giudice ordinario in quanto si tratta di attribuire la spettanza di un patrimonio collettivo non solo sotto il profilo formale della titolarità ma anche in concreto della sua gestione, alla stessa stregua escludeva che il giudice amministrativo potesse dare le risposte circa il quesito principale del ricorso relativo alla titolarità delle terre, infine denunciava che il comune di Gualdo Tadino pur affermando la propria spettanza in merito ai beni di cui si tratta non aveva potuto fornire alcun titolo che legittimasse tale rivendicazione.

Per contro l'ente pubblico territoriale così concludeva:

In via preliminare, pregiudiziale e di merito rigettare integralmente il ricorso n. 5/2013, unitamente alla richiesta abnorme di disapplicazione della D.C.C. n. 114/1976, per carenza di giurisdizione del Commissariato

per la Liquidazione degli Usi Civici;

perché l'impugnativa è inammissibile per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti;

in ogni modo per assoluta incompetenza funzionale del Commissariato per la liquidazione degli usi civici adito;

poiché, sicuramente, infondato in fatto ed in diritto, in uno con le succedanee, errate, pretese di re-immissione in possesso e volturazione catastale.

Con condanna della controparte alla refusione delle competenze di lite.

Sotto il profilo della carenza di legittimazione processuale in testa al consiglio provvisorio, insisteva sul fatto che la comunanza agraria di cui il consiglio si asseriva rappresentante era rimasta inattiva per trentasette anni. In questo lungo lasso di tempo solo il comune aveva amministrato il patrimonio collettivo e pertanto da questa prolungata inerzia sarebbe derivata la carenza di legittimazione. Anche perché un'associazione privata, qual'è certamente il consiglio provvisorio, non potrebbe rivendicare le prerogative di una comunanza agraria che dovrebbe avere natura di ente pubblico economico (Cass. Civ. 19.9.2002 n. 1244 e Cons. St. sez. VI 4.12.2001 n. 6056) con la conseguenza della necessaria investitura amministrativa e relativi controlli.

Aggiungeva poi che non era stata ancora attuata l'auspicata riforma regionale in materia di associazioni e comunanze agrarie, secondo cui a tali enti si sarebbe dovuto conferire la personalità giuridica di diritto privato art. 3, lett. A, legge 31.01.1994 n. 97.

Insomma, secondo il comune, solo ad esso, che da trentasette anni ormai gestiva

il patrimonio collettivo, spettavano rappresentanza e amministrazione di tali beni, che non potevano essere rivendicati da un consiglio provvisorio, privo anche di personalità giuridica.

Occorre infine notare che la Regione Umbria, benché abbia ricevuto regolare notifica relativa alla promozione ed esistenza di questo procedimento, non si è costituita e quindi se ne dichiara la contumacia.

Motivi

Le due rilevanti questioni processuali poste dal comune di Gualdo Tadino, relative al difetto di giurisdizione commissariale ed a quello di legittimazione processuale del Consiglio provvisorio, trovano la loro soluzione mediante la corretta individuazione dell'oggetto della presente controversia.

La giurisdizione, infatti, per sé stessa, consiste sempre nell'attività di giudizio su determinati fatti o situazioni, questi però possono essere diversamente valutati sotto il profilo della qualificazione giuridica. A diverse qualificazioni giuridiche corrispondono diversi ambiti di cognizione giurisdizionale, che, appunto, unitaria concettualmente, varia, sul fronte applicativo, in conseguenza del suo specifico oggetto giuridico.

Nel caso che qui ci occupa, il comune di Gualdo Tadino ritiene che difetti la giurisdizione di questo Commissariato, poiché o si tratta della validità di atti e della liceità di condotta amministrativa di stretta cognizione del giudice amministrativo, o di riconoscere un diritto dominicale fondiario, che costituirebbe, secondo l'ente pubblico territoriale, prerogativa del giudice civile ordinario, in quanto è incontrovertibile la natura collettiva dell'appartenenza dei beni. Qualora invece si trattasse di conoscere la natura giuridica del suolo,

afferma il comune, allora la cognizione apparterrebbe, in via esclusiva e speciale, a chi scrive. Tanto stabilisce infatti l'art. 29 della legge 16.6.1927 n. 1766, in combinato disposto con l'art. 1 della stessa legge.

Tali norme delimitano la giurisdizione speciale commissariale *“all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti, usi civici o qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento, su terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune, dalle università od altre associazioni agrarie”*. L'ambito giurisdizionale è esteso anche allo scioglimento di promiscuità ed alla rivendica e ripartizione di terre.

È pacifico pertanto che si configuri la speciale ed esclusiva cognizione commissariale quando si tratti di accertare la natura giuridica di un terreno al fine di rilevarne o di escluderne la natura collettiva.

Quando si verte, invece, in materia di conflitti fra diversi soggetti rispetto a beni certamente disciplinati dal regime giuridico previsto dal codice civile, che contempla i beni privati e quelli pubblici, ma ignora gli assetti fondiari collettivi, si staglia indubbiamente la giurisdizione civile ordinaria.

Si è appena rilevato come il codice civile vigente ignori del tutto la materia degli assetti fondiari collettivi, regolata dal corpo fondamentale di norme promulgate fra 1927 ed il 1930.

Tra il 1927 ed 1930, infatti, furono promulgati la legge 16 giugno 1927 n. 1766 sul riordinamento e la liquidazione degli usi civici, il R.D. del 16 giugno 1927 n. 1355 in merito alla determinazione delle circoscrizioni territoriali degli uffici dei Commissari del Regno, il R.D. 26 febbraio 1928 n. 332, Regolamento di esecuzione della legge 1766/1927, la legge 10 luglio 1930 n. 1078, circa la

definizione delle controversie in materia di usi civici.

Occorre precisare che già tre anni prima era stato promulgato il R.D.L. del 24 maggio 1924 n. 751, portante il riordinamento degli usi civici del Regno, che poi sarà completamente assorbito ed ampliato nell'insieme di norme del 1927-1930. Ancor prima, ma solo per alcune province già appartenenti allo Stato Pontificio, gli assetti fondiari collettivi erano stati regolati dalla legge 24 agosto 1888 n. 5489 e dalla legge 4 agosto 1894 n. 397.

Tali norme configurano l'ambito specifico di interpretazione, cognizione ed applicazione della giurisdizione commissariale.

Ora questa omissione del legislatore del 1942, non era stato così per quello del 1865 che almeno in due articoli rammentava gli istituti che si è soliti definire "usi civici" (cfr. artt. 533 e 688 del codice previgente), è gravida di conseguenze interpretative. Nel caso in cui si configuri un conflitto, come prospetta il comune di Gualdo Tadino, fra giudice civile ordinario e commissariato per la liquidazione ed il riordinamento degli usi civici, occorre tenere bene a mente la citata totale assenza della materia nel codice di rito, che si configura come un *favor* per la giurisdizione speciale.

Dinanzi ad una così vistosa lacuna, ogni area di asserita dubbia configurazione si deve inserire nell'oggetto della giurisdizione speciale, in forza del principio logico per cui ogni legge speciale deroga a quella generale.

Inoltre, anche se non v'è dubbio che il legislatore del 1927 abbia concepito il corpo di leggi relative agli assetti fondiari collettivi a fini essenzialmente liquidatori, secondo lo schema della contrapposizione dialettica fra antiche strutture collettive o civiche, da liquidare, e proprietà private da formare e

incrementare, è pur sempre vero che il citato corpo di leggi appronta anche gli strumenti idonei per la tutela dei patrimoni collettivi (in primo luogo la reintegra e subordinatamente il sequestro, art. 30 legge 1766/1927) ed inoltre è previsto anche il caso di conflitti fra i soggetti preposti alla rappresentanza e gestione del patrimonio collettivo, regolato dall'art. 75 del R.D. n. 332/1928.

La previsione della possibilità di conflitti, in materia di rappresentanza e gestione del patrimonio fondiario civico, conferma l'immanenza nella giurisdizione speciale della cognizione della spettanza dei patrimoni collettivi, sotto il profilo appunto tanto della rappresentanza quanto della amministrazione concreta.

A suffragio della propria opinione, la difesa del comune di Gualdo Tadino richiama la sentenza n. 5621 del 19.6.1996 delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione e ne cita un brano, riportato nella parte di questa sentenza dedicato allo svolgimento del processo, secondo cui si configura la giurisdizione civile ordinaria quando si controverte in merito alla proprietà o altro diritto reale su fondo la cui natura può essere conosciuta *incidenter tantum* del giudice civile.

Per contro, la sentenza sopra citata, letta nella sua interezza, rafforza il convincimento di chi scrive circa la piena giurisdizione commissariale nel caso che qui ci occupa.

Le Sezioni Unite infatti escludevano la giurisdizione commissariale in favore del giudice civile ordinario in un caso in cui *"la contrapposte parti del processo non assumano di essere titolari o utenti di diritti d'uso civico sui terreni controversi, ma affermano di avere su di essi dei diritti reali, la cui*

appartenenza, data la loro inconciliabilità, dovrà accertarsi, valutando i titoli prodotti in giudizio (assegnazione enfiteutica di terre ex demaniali civiche, legittimazione di occupazione abusiva di terre gravate dei diritti di uso civico)...”.

La Suprema Corte esclude pertanto la giurisdizione commissariale quando si verte in tema di proprietà regolate dal codice civile e la questione di una pregressa natura collettiva dei terreni rimane sullo sfondo e venga “*excepta al solo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo*” (reale tipico previsto in maniera tassativa dal codice civile).

Per contro, come nel caso che qui ci occupa, si staglia piena la giurisdizione commissariale, quando la questione primaria consiste nello stabilire a chi spetti la titolarità formale e la gestione di un patrimonio collettivo.

Precisa la Suprema Corte che l'accertamento della *qualitas soli* rientra nella giurisdizione del Commissario degli usi civici soltanto se la relativa questione sia sollevata dal preteso titolare o dal preteso utente del diritto civico, in quanto, in tale ipotesi, il conflitto tra le parti vertendo direttamente sulla natura del bene, va risolto con efficacia di giudicato dal giudice (Commissario) la cui competenza specifica è prevista dalla legge n. 1766 del 1927 (sent. N. 5506 del 1993).

È evidente che in questa sede si tratta proprio di definire la spettanza di un diritto collettivo disputato fra comune e consiglio provvisorio in favore della comunanza agraria e che quindi si configura la materia speciale tipica della cognizione commissariale, costituita dalla necessità di ricostruire le vicende storiche di un territorio per definire natura e spettanza.

Tale ricostruzione, poi, nel caso che qui ci occupa presenta una sua peculiarità. Come si è visto nella parte dedicata allo svolgimento del processo, i terreni montani gualdesi erano stati acquisiti al patrimonio della Camera Apostolica, il cui diritto però si estingueva con l'annessione politica dell'Umbria al Regno d'Italia.

Per le citate cennate ragioni, assenza nel codice civile di ogni riferimento agli assetti collettivi, attribuzione al Commissario della cognizione della natura giuridica del suolo cui segue, come un corollario, ogni questione relativa alla spettanza, si ritiene infondata l'eccezione di giurisdizione avanzata dal comune di Gualdo Tadino in favore del giudice civile ordinario.

Si afferma, per contro, che è proprio tale giudice a difettare di cognizione diretta, in materia di spettanza degli assetti collettivi.

Il Comitato provvisorio, infatti, chiede proprio di accertare a chi spetti rappresentanza e gestione del patrimonio dedotto, già un tempo della comunanza e che dal 1976, per inattività di quest'ultima, è amministrato direttamente dal comune.

Si tratta pertanto di una questione di stretta cognizione commissariale, poiché occorre ricostruire le vicende storiche del terreno, definirne la natura e conseguentemente la spettanza. Tale accertamento induce inoltre ad una corretta individuazione dei rapporti che si instaurano sul territorio di natura collettiva fra i diversi enti che possono vantare diritti e prerogative su di esso.

Si configura pertanto un'ulteriore esigenza di accertamento relativa alla reale estensione dei diritti collettivi, che, ancora una volta per espressa lettera della legge, cfr. art. 1 legge 1766/1927, costituisce materia speciale devoluta alla

cognizione diretta di che scrive. Come l'eccezione di giurisdizione in favore del giudice civile ordinario, è infondata anche quella in favore del giudice amministrativo.

Per sua indole la materia degli assetti fondiari collettivi vede fin dall'origine dell'epoca moderna, esempio precipuo è costituito dalla legislazione murattiana del Regno di Napoli dal 1806 al 1815, stretta connessione fra aspetti amministrativistici, dunque pubblicistici, e privatistici.

Basti dire che se è vero che gli usi collettivi trovarono nel feudo il loro naturale alveo, il feudo stesso si configurava come investitura d'indole pubblicistica, vera e propria trasmissione di *jurisdictio* da parte del sovrano al feudatario.

Il fenomeno quindi è connotato dall'immanenza degli aspetti pubblicistici in ogni causa demaniale, immanenza che però certo non esclude di per sé la giurisdizione commissariale anzi, come si è scritto, ne costituisce aspetto precipuo.

Nel caso in esame l'inattività della comunanza agraria sin dal 1976, il subentrare del Comune nella gestione di quel territorio, la nomina recente da parte della Regione Umbria di un Commissario ad acta, costituiscono condotta ed atti amministrativi rilevanti, la cui cognizione diretta relativa alla loro validità è certamente materia di competenza del Tribunale Amministrativo, tuttavia essi rilevano anche in questa sede in quanto vanno a configurarsi come fatti giuridici che incidono sulla reale spettanza dei terreni collettivi.

Permane quindi la cognizione commissariale secondo il cennato schema per cui chi scrive, alla stessa stregua del giudice civile ordinario o di quello penale, conosce solo incidentalmente della validità dei provvedimenti amministrativi,

con facoltà di disapplicarli nel caso concreto, qualora si traducano, come pure a volte accade, in atti lesivi del patrimonio collettivo. Si pensi al caso, sicuramente illegittimo, in cui sia accordata in sede amministrativa la possibilità di utilizzazione del patrimonio collettivo ad un soggetto diverso della collettività dei naturali, senza preventivo mutamento di destinazione. In tal caso si configura un attentato ai diritti patrimoniali collettivi mediante attività amministrativa invalida che, sebbene incidentalmente, ben può essere conosciuta in sede commissariale e finanche disapplicata.

Si ritiene pertanto che oggetto specifico e principale di questo giudizio consista nel verificare le vicende storiche dei terreni oggetto di contesa e conseguentemente la loro spettanza, in subordine, ed in via incidentale conoscere se la Comunanza Agraria debba ritenersi ancora esistente, gli effetti della sua inattività, il valore della gestione effettuata dal Comune negli ultimi quarant'anni.

Prima di concludere in merito alla sollevata questione di difetto di giurisdizione, occorre precisare in linea generale quali siano i rapporti di spettanza fra l'ente pubblico territoriale municipale e la comunanza agraria e rispondere anche in merito alla sollevata eccezione di difetto di legittimazione processuale del Consiglio provvisorio.

Quanto al primo punto si rileva come gli assetti fondiari collettivi attualmente in vigore conoscono tre principali forme, il demanio civico o universale, gli usi civici su terreno altrui in regime di proprietà privata, la proprietà collettiva di un ente agrario. Si tralascia in questa sede ogni riferimento agli usi civici su terreni privati in quanto del tutto estraneo al caso che ci occupa per soffermarci sui

concetti di demanio civico e proprietà collettive. Essi vanno distinti nel modo che segue.

L'espressione demanio comunale, sinonimo di civico o universale, si rinviene una sola volta nella legge vigente, n. 1766 del 1927, all'art. 8, in tema di promiscuità, senza che, peraltro, ne venga fornita la nozione. Essa è frutto dell'elaborazione giurisprudenziale napoletana del diciassettesimo e diciottesimo secolo ma, anche in epoca moderna, è ampiamente usata dalla giurisprudenza. Tuttavia per averne una nozione sufficientemente chiara e distinta occorre, sebbene per cenni, coglierne la valenza storica.

È senz'altro vero, quanto alla genesi dell'istituto, che esso è stato creato dalla giurisprudenza napoletana a ristoro delle chiusure che a partire dal sedicesimo secolo i feudatari operavano nei loro feudi.

Il demanio civico consisterebbe dunque, in origine, nella riconducibilità di una parte del feudo ad una collettività affinché su di essa si potessero esercitare gli usi interdetti nei territori "*chiusi*" e ridotti a privata proprietà del feudatario.

Il termine era, però, destinato ad acquistare un valore più ampio.

Così concepito in origine, doveva poi essere largamente usato all'indomani dell'abrogazione dei feudi nel Regno di Napoli con la legge 1 agosto 1806. Estinti i feudi, parte di quei territori venivano attribuiti in piena proprietà ai baroni, che diventavano, così, moderni latifondisti, il restante, invece, veniva attribuito ai comuni affinché lo ripartissero e lo assegnassero ai contadini.

È questo un significato senz'altro più moderno di demanio civico, destinato a giungere fino a noi come nel già rilevato art. 8 della legge n. 1766 del 1927.

Come però il feudo non costituiva certo una forma di proprietà intesa secondo

la tradizione del *dominium* romano ma, piuttosto, in una investitura di *jurisdictio* su di un determinato territorio, ai fini essenzialmente della sua amministrazione che, d'altro canto, comportava anche notevoli vantaggi patrimoniali per l'investito;

Così il demanio civico non è una forma di proprietà pubblica o privata modernamente intesa. Esso consiste nella riconducibilità di un territorio ad una collettività sotto tre specifici profili: la destinazione, l'utilizzazione collettiva dei naturali, la quotizzazione e l'assegnazione ai coltivatori e, da ultimo, la tutela ambientale, art. 143 T.U. dei beni culturali e paesaggistici del 2004.

Per proprietà collettiva, secondo l'unica traccia rinvenibile nell'ordinamento, la legge 4 agosto 1894 n. 397, artt. 150-152 D.R. 30 dicembre 1923, n. 3267, peraltro non più in vigore, si deve intendere il diritto collettivo di disporre e godere di fondi provenienti da affrancazioni di usi civici e spettanti a università agrarie, comunanze o partecipanze.

Essa ha natura di comunione, ma ben diversa da quella di stampo romanistico idealmente divisa per quote e sempre suscettibile di divisione.

La proprietà collettiva è caratterizzata dalla mancanza di quote, come pertinenze esclusive dei singoli, e dalla mancanza di limiti prefissati dalla misura del diritto spettante a ciascun partecipante.

Dunque, la cosa appartiene a tutti i partecipanti nella loro totalità; si tratta di un diritto comune con più soggetti.

A differenza degli usi e del demanio civico, la proprietà collettiva non si può presumere, ma va provata in base agli atti che la costituiscono ed agli statuti locali che disciplinano gli assetti fondiari, anche sulla scorta di consuetudini.

Dalla nozione appena delineata di demanio civico o universale di un Comune e proprietà collettiva di una Università Agraria si comprende come la seconda sia speciale rispetto al primo e quindi destinata ad escludere la possibilità di configurare un demanio civico comunale su un territorio oggetto di proprietà collettiva.

In presenza di questa non è qui dato parlare di un demanio civico, ma occorre invece soffermarsi sulle caratteristiche della proprietà collettiva che si riconduce tanto per la rappresentanza quanto per la gestione all'ente agrario.

Quanto infine alla questione della legittimazione processuale del consiglio provvisorio, occorre preliminarmente coglierne la natura giuridica, al fine di comprendere se tale natura gli consente di promuovere questo giudizio demaniale e parteciparvi.

Il Consiglio provvisorio differisce senz'altro dalla Comunanza Agraria, attiva fino al 1976. Quest'ultima aveva natura di Ente di diritto privato munito di personalità giuridica, ancorché soggetto a controlli di natura pubblicistica.

Il Consiglio provvisorio si configura invece come un'associazione di fatto di naturali del luogo finalizzata alla riattivazione della Comunanza. Essi non si sono costituiti in A.S.B.U.C., Amministrazione Separata dei Beni Uso Civico, in quanto ritengono che persista la Comunanza, che deve essere solo riattivata, ed a tal fine hanno agito.

È ormai dato acquisito, da quattro decenni nella nostra giurisprudenza, che le associazioni di fatto abbiano capacità negoziale e processuale, nelle forme e nei limiti imposti dalla loro natura.

Queste facoltà negoziali e prerogative processuali prescindono dal conseguimento della personalità giuridica. Senza contare poi che il procedimento commissariale prevede espressamente casi di potenziale conflitto fra Comune e collettività dei naturali; casi in cui spetta a quest'ultima la possibilità di stare in giudizio mediante la costituzione di una Speciale rappresentanza dei naturali del luogo.

Infine il procedimento demaniale può essere avviato d'ufficio, prerogativa confermata anche dalla Corte Costituzionale, in ragione del prevalente interesse pubblicistico che permea tutta la materia.

Tale possibilità esclude ogni rilevanza in merito alla legittimazione a promuovere il presente giudizio che, sussistendo la giurisdizione commissariale, poteva essere avviato anche d'ufficio.

Per la legittimazione a stare in giudizio del consiglio provvisorio valgono le positive considerazioni sopra svolte circa le prerogative processuali delle associazioni di fatto. Ritenuta la piena legittimazione del Consiglio provvisorio, quale associazione di fatto dei naturali del luogo, è superfluo affrontare la questione della legittimazione personale della dott.ssa Monacelli.

Risolte le questioni processuali preliminari sollevate dalla difesa del comune di Gualdo Tadino, ci si dovrebbe addentrare nel merito della controversia, accertando l'estensione dei terreni controversi, la loro natura, spettanza e titolarità della gestione.

Per ora non si affronta la questione delle spese da risolvere all'esito di questo giudizio che, si rammenta potrebbe essere anche definito mediante una sempre

Q

auspicabile conciliazione.

P.Q.M.

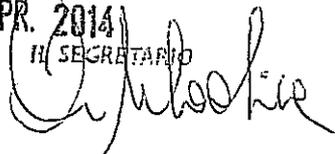
- Dichiarare la propria giurisdizione;
- Riconosce la facoltà del Comitato provvisorio di promuovere e partecipare a questo giudizio;
- Dichiarare la contumacia della Regione Umbria;
- Dispone la prosecuzione dell'attività istruttoria, per l'udienza del giorno **2 luglio 2014**, ore 11.00 e seguenti.

Roma, **23 APR. 2014**

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL **23 APR. 2014**

IL SEGRETARIO



Il Commissario Aggiunto
(dott. Pietro Catalani)

