



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 487 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Comune di Gualdo Tadino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigina Matteucci e dall'avvocato Antonio Bartolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Isabella Sorbini in Perugia, piazza Italia, 11;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Manuali, Natascia Marsala, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola Manuali in Perugia, corso Vannucci, 30;
Commissario Regionale Straordinario non costituito in giudizio;

nei confronti

Nadia Monacelli, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Buchicchio, Maria Rita Fiorelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maria Rita Fiorelli in Perugia, via XX Settembre, 76;

per l'annullamento

QUANTO AL RICORSO INTRODUTTIVO:

- dei provvedimenti n. 1, 2, 3 del 2 settembre 2013, protocollo comunale del 16 settembre 2013 n. 20054, aventi ad oggetto rispettivamente:
 - n. 1/2013, “Preso atto nomina Commissario Regionale Straordinario”;
 - 2/2013, “Partecipazione alla Conferenza dei Servizi P.S.R. 2007/2013, ASSE IV. Rifugio Chiesetta e Perugia. Determinazioni Conseguenti”;
 - 3/2013, “Preso d’atto attività ricognitoria finalizzata alla verifica dello Statuto vigente”;
 - delle delibere 4, 5, 6 del 27 settembre 2013, protocollo comunale del 27 settembre 2013, a 21171, riguardanti in particolare:
 - n. 4/2013, “Rettifica errore materiale Deliberazione Commissariale n. 3 del 15 settembre 2013 recante “Ricognizione Statuto vigente”;
 - n. 5/2013, “Cronoprogramma attività commissariale Approvazione”;
 - n. 6/2013, “Attività di ricostituzione degli organi della Comunità. Lista degli Utenti monte aventi diritto all’uso civico, richiesta al Comune di Gualdo Tadino di acquisizione dati”;
 - di ogni altro provvedimento ed atto commissariale presupposto e/o conseguente e/o successivo avente ad oggetto l’attività del soggetto *de quo*;
- rispetto alla Regione dell’Umbria, in quanto provvedimenti ed atti presupposti:
- del Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 14 agosto 2013, n. 84, ricevuto dal protocollo comunale in data 6 settembre 2013 con il n. 19369, concernente una rettifica dei poteri inerenti la nomina del soggetto *de quo*;
 - del Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 30 luglio 2013, n. 79 “Comunità Agraria dell’Appennino Gualdese in Comune di Gualdo Tadino. Nomina del Commissario Regionale Straordinario, mai trasmesso al Comune di Gualdo Tadino e conosciuto solo nel numero, non nei contenuti, previa citazione del medesimo nel D.P.G.R. protocollo comunale del 6 settembre 2013, n. 19369;

- della Delibera di Giunta Regionale del 9 luglio 2013, n. 766 appresa nella sua preesistenza in quanto mentovata nel D.P.G.R n. 89 2013 e trasmessa, solo previa richiesta comunale, con pec del 7 novembre 2013, concernente: “Comunanza Agraria dell’Appennino Gualdese. Nomina Commissario Straordinario per la ricostituzione del consiglio di amministrazione e gestione temporanea”;

- di ogni altro provvedimento ed atto regionale presupposto e/o conseguente rispetto alla quaestio avversata.

QUANTO AI PRIMI MOTIVI AGGIUNTI:

- Delibera Giunta Regionale del 28 gennaio 2014 n. 45, avente ad oggetto “Comunanza Agraria dell’Appennino Gualdese. Proroga incarico commissario straordinario per la ricostituzione del consiglio di amministrazione ed espletamento delle formalità previste nel precedente DPGR. n. 84 del 14/08/2013”, mai notificata al comune di Gualdo Tadino e mai pubblicata e depositata presso la cancelleria del Tar Umbria in data 11 aprile 2014;

- del Decreto del Presidente della Giunta regionale del 10 febbraio 2014 n. 12, con oggetto “Comunanza Agraria dell’Appennino Gualdese in Comune di Gualdo Tadino. Proroga incarico Commissario regionale straordinario” mai notificato al comune di Gualdo Tadino e pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Umbria in data 26.02.2014, depositato presso la cancelleria del Tar Umbria in data 11 aprile 2014;

QUANTO AI SECONDI MOTIVI AGGIUNTI:

- dei seguenti, succedanei, provvedimenti / atti del commissario straordinario regionale Marco Vinicio Galli: - Delibera commissariale del 20 marzo 2014 n. 10, protocollo commissariale del 24 aprile 2014 n. 24, protocollo comunale del 25 aprile 2014 n. 8819; - Delibera commissariale del 20 aprile 2014 n. 11, protocollo commissariale del 24 aprile 2014 n. 24, protocollo comunale del 25

aprile 2014 n. 8819 entrambe pubblicate dal Comune, all'albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 5 maggio 2014 n. 734; - Delibera commissariale del 29 aprile 2014 n. 12 (protocollo del 29 aprile 2014 n. 26), protocollo comunale del 30 aprile 2014 n. 9040, avente ad oggetto: "Protocollo d'intesa per l'espletamento di collaborazione finalizzata alla ricostituzione degli organi della Comunità Agraria dell'Appennino Gualdese". Pubblicata dal Comune, all'albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 5 maggio 2014 n. 735; - Delibera commissariale del 30 aprile 2014 n. 13, protocollo comunale del 2 maggio 2014 n. 9164, avente ad oggetto: "Ricostituzione degli Organi della Comunità. Indizione elezioni" pubblicata dal Comune, all'albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 5 maggio 2014 n. 736; - Delibera commissariale del 6 maggio 2014 n. 14 (protocollo 31), protocollo comunale del 7 maggio 2014 n. 9431, avente ad oggetto: "Introduzione tassazione ruolo utenti monte" pubblicata dal Comune, all'albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 6 maggio 2014 n. 756;

- Delibera commissariale del 6 maggio 2014 n. 15 (protocollo 31), protocollo comunale del 7 maggio 2014 n. 9431, avente ad oggetto: "Presenza d'atto Stipula protocollo di intesa con comitato" pubblicata dal Comune, all'albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 6 maggio 2014 n. 756; Delibera commissariale del 6 maggio 2014 n. 16 (protocollo 31), protocollo comunale del 7 maggio 2014 n. 9431, avente ad oggetto "Costituzione sede provvisoria della Comunità Agraria. Costituzione sito web ufficiale e posta elettronica certificata" pubblicata dal Comune, all'albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 6 maggio 2014 n. 756; - Delibera commissariale del 6 maggio 2014 n. 17 (protocollo 31), protocollo comunale del 7 maggio 2014 n. 9431, avente ad oggetto "Elezioni del Consiglio di

Amministrazione della Comunanza. Approvazione schema di avviso” pubblicata dal Comune, all’albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 6 maggio 2014 n. 756; - Delibera commissariale del 14 maggio 2014 n. 18 (protocollo 31), protocollo comunale del 15 maggio 2014 n. 10361, avente ad oggetto: “Elezioni del Consiglio di Amministrazione della Comunanza. Approvazione schema di avviso definitivo e schema di domanda” pubblicata dal Comune, all’albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 19 maggio 2014 n. 774; - Delibera commissariale del 15.05.2014 n. 19 (prot. 36), protocollo comunale del 16 maggio 2014 n. 10452, avente ad oggetto: “Preso atto sentenza del 23.4.2014 del Giudice Catalani” pubblicata dal Comune, all’albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 19 maggio 2014 n. 775; - Delibera commissariale del 15 maggio 2014 n. 20 (prot. 36), protocollo comunale del 16 maggio 2014 n. 10452, avente ad oggetto “Approvazione schema di bilancio di previsione per l’anno 2014” pubblicata dal Comune, all’albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 19 maggio 2014 n. 775; - Delibera commissariale del 15 maggio 2014 n. 21 (prot. 36), protocollo comunale del 16 maggio 2014 n. 10452, avente ad oggetto “Adozione stemma tradizionale della Comunanza Agraria” pubblicata dal Comune, all’albo pretorio, senza prestare acquiescenza nel merito, con atto del 19 maggio 2014 n. 775;

QUANTO AL TERZO ATTO PER MOTIVI AGGIUNTI:

- della Deliberazione della Giunta Regionale n. 1084 del 1° settembre 2014, unitamente ai “provvedimenti presupposti della Regione, del Commissario Straordinario dr Marco Vinicio Galli, nonché di tutti gli atti connessi”, con istanza di sospensione cautelare dell’efficacia della stessa delibera e di tutti gli atti e provvedimenti sottoposti a gravame con il ricorso e i successivi motivi aggiunti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Umbria e di Nadia Monacelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2020 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comune di Gualdo Tadino ha agito con il ricorso introduttivo ed i successivi tre atti per motivi aggiunti al fine dell'annullamento di una serie di atti del Commissario regionale straordinario ritenuti direttamente lesivi e dei presupposti atti e provvedimenti della Regione Umbria.

Data la complessità della vicenda portata all'attenzione di questo Tribunale amministrativo regionale appare necessario premettere una seppur sommaria ricostruzione in fatto.

1.1. Emerge dagli atti di causa che l'Ente di amministrazione dell'Appennino gualdese è stato costituito dal Comune di Gualdo Tadino - con una serie di deliberazioni a partire dal 25 novembre 1893 sino all'8 gennaio 1895 - come Ente di gestione di territori della montagna gualdese già soggetti in epoche precedenti a diritti di uso civico. La Comunanza Agraria si è dotata dello Statuto-Regolamento, modificato con deliberazione del 18 ottobre 1969. Con deliberazione 29 agosto 1956 n. 34, la Comunanza "Appennino Gualdese" aveva stabilito "di acquistare dagli eredi della fu Anna Bacchettoni, fu Stanislao, Ved. Calabresi terreni per la superficie di ettari 2.151,00.20 già goduti per diritto enfiteutico, e situati in territorio del comune di Gualdo Tadino". L'Ente agrario, in persona del suo Presidente Dott. Carlo Rosi, da una

parte, e i direttari, Signori Calabresi Filippo, Mario e Ada, dall'altra, con atto 8 giugno 1959, Raccolta 159 - Rep. N. 226 del Notaio, Dott. Carlo Nannarone di Roma hanno convenuto l'affrancazione del canone enfiteutico. I proprietari dei terreni hanno, quindi, trasferito alla Comunanza Agraria "Appennino Gualdese" i terreni "per la superficie complessiva di ettari duemilacentocinquanta, are trentacinque, centiare diciassette (Ha. 2.150,35.17) col reddito dominicale di lire 61.231,75 ..."; all'art. 3 dello stesso atto, le parti stabilivano che "tutti i fondi sopra descritti verranno volturati in Catasto all'esclusivo nome della Comunanza agraria dell'Appennino Gualdese, di Gualdo Tadino; per la piena proprietà". Il rogito notarile è stato poi trascritto presso la Conservatoria dei Registri immobiliari di Perugia, con atto 8 luglio 1959 ed i fondi oggetto dell'atto di cessione sono stati volturati presso il Catasto terreni del Comune di Gualdo Tadino, a nome della Comunanza Agraria "Appennino Gualdese".

Con la Deliberazione n. 114 del 27 novembre 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. Nella precedente delibera n. 445 dell'11 settembre 1976, la Giunta comunale aveva affermato che i terreni erano stati erroneamente intestati alla Comunanza Agraria e perciò stesso aveva conferito l'incarico al Geom. Augusto Vergari di "esperire tutti gli atti peritali ... per riportare catastalmente a nome del Comune di Gualdo Tadino tutti i beni montani (terreni e fabbricati) di proprietà del Comune oggi erroneamente intestati alla Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese ed alla Amministrazione Appennino Gualdese".

Nel 2011, a seguito dell'istanza di ricostituzione della Comunanza agraria "Appennino Gualdese" presentata in data 7 novembre 2011 alla Regione Umbria - trasmessa per conoscenza al Comune di Gualdo Tadino - da un

gruppo di residenti dello stesso Comune (qualificatisi come “utenti”), hanno avuto inizio una serie di interlocuzioni tra detti privati, la Regione Umbria e l’Amministrazione comunale; nell’ambito di tali incontri la Regione ha manifestato di aderire alle posizioni dei privati “utenti”.

In data 22 febbraio 2013, il “Consiglio Provvisorio per la riattivazione e il riordino della Comunanza Agraria Appennino Gualdese” (formato da alcuni cittadini di Gualdo Tadino) 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 attivato il procedimento per la riattivazione della Comunanza Agraria dopo che, per circa quarant’anni, la stessa si era trovata in uno stato di quiescenza, provvedendo, con i provvedimenti gravati, alla nomina di un Commissario straordinario, dott. Marco Vinicio Galli, con compiti di ripristino della stessa Comunanza, mediante l’elezione del Consiglio di Amministrazione, previa predisposizione dell’elenco degli utenti aventi diritto al voto. Al Commissario straordinario regionale sono stati pure affidati i compiti di sistemazione amministrativo-contabile del patrimonio gravato da uso civico e di adozione di provvedimenti urgenti relativi a progetti da realizzare sui medesimi terreni. L’incarico avrebbe dovuto concludersi entro il 31 gennaio 2014, salvo proroga per giustificati motivi.

Il Commissario straordinario, dopo aver formalmente assunto compiti e funzioni a partire dal 27 agosto 2013, ha adottato una serie di delibere - anch’esse gravate con il ricorso introduttivo - 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 Comunità "Appennino Gualdese".

1.2. Con ricorso introduttivo r.g.n. 487/2013, il Comune di Gualdo Tadino ha chiesto l'annullamento degli atti/provvedimenti regionali e commissariali richiamati, previa sospensione cautelare degli stessi. Nello specifico:

A) rispetto al Commissario straordinario regionale:

- delibera n. 1 del 2 settembre 2013 (assunta al protocollo comunale del 16 settembre 2013 n. 20054), "Presa atto nomina Commissario Regionale Straordinario";

- delibera n. 2 del 2 settembre 2013 (assunta al protocollo comunale del 16 settembre 2013 n. 20054), "Partecipazione alla Conferenza dei Servizi P.S.R. 2007/2013, ASSE IV. Rifugio Chiesetta e Perugia. Determinazioni Conseguenti";

- delibera n. 3 del 2 settembre 2013 (assunta al protocollo comunale del 16 settembre 2013 n. 20054), "Presa d'atto attività ricognitoria finalizzata alla verifica dello Statuto vigente";

- delibera n. 4 del 27 settembre 2013 (protocollo comunale del 27 settembre 2013, n. 21171), "Rettifica errore materiale Deliberazione Commissariale n.3 del 15/09/2013 recante 'Ricognizione Statuto vigente';

- delibera n. 5 del 27 settembre 2013 (protocollo comunale del 27 settembre 2013, n. 21171), "Cronoprogramma attività commissariale. Approvazione";

- delibera n. 6 del 27 settembre 2013 (protocollo comunale del 27 settembre 2013, n. 21171), "Attività di ricostituzione degli organi della Comunità. Lista degli Utenti monte aventi diritto all'uso civico, richiesta al Comune di Gualdo Tadino di acquisizione dati";

B) Rispetto alla Regione Umbria:

- del Decreto del Presidente della Giunta Regionale (D.P.G.R.) del 14 agosto 2013, n. 84, ricevuto dal protocollo comunale in data 6 settembre 2013 con il n. 19369, concernente una rettifica dei poteri inerenti la nomina del soggetto *de quo*;
- del Decreto del Presidente della Giunta Regionale (D.P.G.R.) del 30 luglio 2013, n. 79 "Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese in Comune di Gualdo Tadino. Nomina del Commissario Regionale Straordinario, mai trasmesso al Comune di Gualdo Tadino e conosciuto solo nel numero, non nei contenuti, previa citazione del medesimo nel D.P.G. R. protocollo comunale del 6 settembre 2013, n. 19369;
- della Delibera di Giunta Regionale (D.G.R.) del 9 luglio 2013, n. 766 appresa nella sua preesistenza in quanto mentovata nel D.P.G.R n. 84/2013 e trasmessa, solo previa richiesta comunale, con pec del 7 novembre 2013, concernente: "Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese. Nomina Commissario Straordinario per la ricostituzione del consiglio di amministrazione e gestione temporanea".

Dopo aver premesso un'ampia ricostruzione storica che si concentra sulla D.C.C. n. 114 del 1976 con la quale il Comune ha riassunto la gestione diretta dei beni, il Comune ha illustrato la situazione venutasi a creare a partire dal 2011 con incontri e interlocuzioni con la Regione (a seguito dell'attivazione da parte di privati). Pertanto, dopo aver premesso che “[l]’Amministrazione ricorrente è titolare di una situazione giuridica soggettiva, da garantire e preservare contro eventuali atti e/o attività amministrative illegittime, stante la titolarità della proprietà e della gestione dei beni gravati da uso civico *de quibus*” e che “[l]’Ente comunale poi, quale soggetto rappresentativo di tutti i cittadini gualdesi, ha il dovere di tutelare per tutta la collettività un patrimonio composto da oltre 2.416.34.42 ettari”, la difesa di parte ricorrente, con un unico

ed articolato motivo di ricorso riferito ai provvedimenti regionali richiamati, ha lamentato:

i. la violazione di legge; il difetto assoluto di competenza e di attribuzione per la nomina di un commissario, in materia *de qua*, ex art. 60, r.d. n. 332 del 1928, da parte della Regione, in quanto, ancorché deputato ad intervenire nei riguardi di associazioni negligenti, sarebbe competente in via esclusiva la prefettura della provincia di riferimento;

ii. la violazione di legge; il difetto di competenza relativa, in materia *de qua*, dell'organo Giunta regionale: la deliberazione sarebbe viziata in quanto ha provveduto direttamente alla nomina del Commissario straordinario la Giunta regionale, organo di indirizzo politico amministrativo; ad avviso di parte ricorrente detta circostanza avrebbe concretato una violazione delle prerogative dirigenziali che, previo naturale indirizzo giuntale, debbono vivere di un'autonomia gestionale soprattutto per quanto concerne le nomine;

iii. violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione degli artt. 7 e 8, l. 7 agosto 1990, n. 241, mancato avvio del procedimento amministrativo;

iv. violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, carenza di motivazione: si lamenta con riferimento alla D.G.R. n. 766 del 2013, la carenza di motivazione in merito alla necessità di nomina di un Commissario straordinario e, inoltre, la mancata motivazione - nel rinvio tra i vari atti regionali - circa l'esclusione della possibilità per il Commissario di sciogliere l'Ente qualora non fosse possibile costituire l'Amministrazione;

v. violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 6, l. 7 agosto 1990, n. 241, carenza di istruttoria (compiti del responsabile del procedimento);

vi. violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione delle leggi di riferimento: l. 16 giugno 1927, n. 1766, d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e l. 31 gennaio 1994, n. 97. Ad avviso di parte ricorrente sarebbe stato violato l'art. 25, comma 3, l. n. 1766 del 1927 che vieta la costituzione di nuove associazioni; l'art. 60 r.d. 332 del 1928 che prevede la nomina del Commissario da parte del Prefetto della Provincia; tale nomina non sarebbe giustificata dall'art. 1, u.c., del d.P.R. n. 11 del 1972; infine la legge n. 97 del 1994 sarebbe violata in quanto non attuata dalla Regione;

vii. eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta e disparità di trattamento: la disparità di trattamento dell'operato regionale risiederebbe nell'infondata e pedissequa riproduzione delle sole ragioni rappresentate dal controinteressato e dagli altri istanti, senza minimamente tenere in debito conto il ruolo istituzionale dell'Ente ricorrente in preservazione degli interessi pubblici preminenti.

Con riferimento alle delibere commissariali richiamate, il Comune lamenta in primo luogo l'illegittimità derivata dall'illegittimità degli atti regionali. E' poi affermata la sussistenza di autonomi vizi per eccesso di potere da contraddittorietà, illogicità manifesta e disparità di trattamento, in quanto il Commissario straordinario indebitamente si porrebbe come rappresentante di un Ente non più operante, del quale avrebbe dovuto curare la ricostituzione, mentre sarebbe illegittimo operare senza avere almeno valutato preliminarmente la condizione giuridica dello stesso Ente. Ulteriore motivo di doglianza riguarda l'accettazione unilaterale che il Commissario straordinario avrebbe compiuto della ricostruzione dei fatti proposta dall'attuale controinteressata nelle istanze rivolte alla Regione Umbria per la riattivazione ed il riordino della Comunanza. Inoltre, le stesse Delibere sarebbero annullabili in quanto il Commissario

straordinario avrebbe indebitamente stabilito che l'illegittimità dello scioglimento della Comunanza Agraria non avrebbe potuto essere sanata dal trascorrere del tempo, nonché per il fatto che lo stesso Commissario non può sostituirsi all'Ente comunale nella richiesta di svincolo dell'uso civico, relativamente alla realizzazione di alcuni progetti comunali.

1.2. Si è costituita in giudizio la Regione Umbria che - dopo aver ricostruito la storia dei terreni gravati da uso civico ubicati sulla montagna gualdese (circa duemilacentocinquanta ettari) di cui alla sentenza della Giunta d'Arbitri di Foligno del 1893, della costituzione della Comunanza agraria dell'Appennino gualdese (1896), nonché delle più recenti vicende che hanno visto coinvolto il Comune di Gualdo Tadino e la stessa Regione Umbria - ha eccepito, in primo luogo, il difetto di giurisdizione del g.a. Nella presente fattispecie, l'oggetto del contendere sarebbe, infatti, il diritto che l'Amministrazione comunale vuole far valere sui 2150 Ha di terreno montano gualdese, rispetto alle richieste dei cittadini, che invece chiedono la riconoscimento dell'uso civico; la costante giurisprudenza è ormai orientata nell'attribuire alla giurisdizione della Commissario degli Usi civici ogni controversia nella quale sia contestata la qualità demaniale del suolo o che richieda di accertare, valutare e liquidare diritti di uso civico o, ancora, in cui si rivendichino o si chieda la ripartizione di terre soggette ad uso civico. La difesa regionale ha evidenziato come la specifica problematica sia, del resto, già al vaglio del competente Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana e Umbria. La Regione Umbria ha, altresì, eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in quanto, in pendenza del giudizio davanti al Commissario usi civici, gli atti gravati non avrebbero incidenza lesiva per il Comune.

La difesa regionale ha, quindi, argomentato nel merito circa l'infondatezza del ricorso, ricordando che la normativa di riferimento degli usi civici è costituita

dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo Regolamento di attuazione 26 febbraio 1928, n. 332; i beni gravati dal diritto di uso civico sono per loro natura beni demaniali, indisponibili, imprescrittibili, inusucapibili e inalienabili, appartenendo alla collettività. Dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie, il trasferimento delle funzioni amministrative per la materia sugli usi civici è stato attuato con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e, in seguito, con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. La nomina del Commissario straordinario è di competenza regionale ai sensi dell'art. 1, ultimo capoverso, del d.P.R. n. 11 del 1972 e dell'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977; la suddetta nomina è stata compiuta secondo quanto stabilito dalla legge regionale 21 marzo 1995, n. 11, recante "Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi", la quale stabilisce che le nomine sono di competenza della Giunta regionale e che la designazione è adottata con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale.

Quanto, infine, alle lamentate violazioni delle garanzie procedurali, la Regione ha evidenziato che il Comune di Gualdo Tadino non solo era pienamente a conoscenza dei problemi legati alla "ricostituzione" della Comunità agraria dell'Appennino Gualdese, del resto mai sciolta, ma, dopo l'ennesima riunione dei rappresentanti regionali con l'Amministrazione comunale, con nota prot.14806 del 3 luglio 2013, pervenuta tramite PEC il 3 luglio 2013, prot. 92741, il Comune, nella persona del suo Sindaco in riferimento proprio all'incontro del 26 giugno 2013, così si esprimeva: "..facendo seguito a quanto concordato nell'incontro del 26 u.s., si trasmette ai fini del provvedimento di commissariamento della gestione dei terreni gravati da uso civico, l'elenco dei progetti ed interventi a carattere prioritario che interessano i terreni medesimi..", dimostrando, contrariamente a quanto

affermato nel ricorso, di essere perfettamente a conoscenza dell'atto di nomina del Commissario, in corso di adozione.

1.3. Si è costituita in giudizio la controinteressata Nadia Monacelli, eccependo, in primo luogo, il difetto di giurisdizione del g.a., stante la sussistenza della giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici. L'assunto sotteso ai lamentati vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria afferisce alla valutazione del presupposto dell'attività amministrativa per cui la Regione Umbria se avesse adeguatamente accertato la questione dell'appartenenza dei terreni *de quibus*, non avrebbe neppure avviato il procedimento per la nomina di un commissario straordinario, con il compito di riattivare gli Organi della Comunanza Agraria. Pertanto, al di là della prospettazione formale della domanda, sarebbe agevole intuire che il Comune di Gualdo Tadino intenda, in realtà, porre la questione fondamentale dell'accertamento dell'appartenenza del terreno. Dagli argomenti formulati dalla difesa comunale si evincerebbe chiaramente che il sindacato sulla legittimità degli atti impugnati non può che prendere l'avvio dalla controversia in atto fra il Comune di Gualdo Tadino e la Comunanza Agraria. L'appartenenza dei terreni si pone come questione pregiudiziale, ma, in base al consolidato orientamento giurisprudenziale, tale questione - secondo i termini prospettati dal Comune - non potrebbe che essere affidata alla giurisdizione del Commissario per la Liquidazione degli usi civici e non al Giudice Amministrativo.

La controinteressata ha, poi, argomentato nel merito circa l'infondatezza delle censure attoree, evidenziando come la Comunanza agraria, pur avendo temporaneamente perduto (parte) del proprio patrimonio, in realtà non sia mai venuta meno non essendo mai stata esperita la procedura di scioglimento espressamente prevista dall'art. 25 della l. n. 1766 del 1927.

2. Alla camera di consiglio del 18 dicembre 2013, il Collegio ha disposto il rinvio per la definizione del giudizio nel merito, fissando l'udienza di discussione al giorno 9 luglio 2014; l'udienza è poi stata rinviata d'ufficio al 3 dicembre 2014.

2.1. Nelle more, con un primo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 9 maggio 2014 il Comune di Gualdo Tadino ha impugnato i seguenti provvedimenti regionali (depositati dalla Regione Umbria agli atti del presente giudizio in data 11 aprile 2014):

- Delibera della Giunta Regionale 28 gennaio 2014 n. 45, avente ad oggetto "Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese. Proroga incarico Commissario regionale straordinario per la ricostituzione del Consiglio di Amministrazione ed espletamento delle formalità previste nel D.P.G.R. n. 84 del 14.8.2013";
- Decreto del Presidente della Giunta Regionale 10 febbraio 2014 n. 12, avente ad oggetto "Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese. Proroga incarico Commissario regionale straordinario".

La difesa comunale ha censurato i suddetti atti sia per illegittimità "in via derivata" che per vizi propri:

- violazione di legge; difetto di competenza relativa, in materia de qua, dell'organo Giunta regionale
- violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione degli artt. 7 e 8, l. n. 241 del 1990, mancata notizia della volontà di attivare il procedimento amministrativo di proroga;
- violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 3, l. n. 241 del 1990, carenza di motivazione;
- violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 6, l. n. 241 del 1990, carenza di istruttoria;
- eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità.

3. Con secondo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 giugno 2014, il Comune di Gualdo Tadino, ha chiesto “l’annullamento, previa sospensione cautelare dell’efficacia con provvedimento provvisorio monocratico ex art. 56 cod. proc. amm., o con provvedimento collegiale ex art. 55 cod. proc. amm., degli atti e/o provvedimenti della Regione Umbria, già impugnati con il primo ricorso per motivi aggiunti sopra richiamato, nonché dei provvedimenti/atti del Commissario straordinario regionale, di seguito riportati:

- Delibera Commissariale n. 10 del 20 marzo 2014 di presa d’atto della relativa proroga della nomina;
- Delibera commissariale n. 11 del 20 aprile 2014 “Posizionamento Stazione Wireless Cima Mutali da parte di Umbrianet s.r.l. Determinazioni”;
- Delibera commissariale n. 12 del 29 aprile 2014, avente ad oggetto “Protocollo d’intesa per l’espletamento di collaborazione finalizzata alla ricostituzione degli organi della Comunanza Agraria dell’Appennino Gualdese”;
- Delibera commissariale n. 13 del 30 aprile 2014, avente ad oggetto la ricostituzione degli organi della comunanza e l’indizione delle elezioni;
- Delibera commissariale n. 14 del 6 maggio 2014, avente ad oggetto “Introduzione tassazione ruolo utenti monte”;
- Delibera commissariale n. 15 del 6 maggio 2014 riguardante “Presenza d’atto Stipula protocollo intesa con comitato”;
- Delibera commissariale n. 16 del 6 maggio 2014 avente ad oggetto “Costituzione sede provvisoria della Comunanza Agraria. Costituzione sito web ufficiale e posta elettronica certificata”;
- Delibera commissariale n. 17 del 6 maggio 2014 avente ad oggetto “Elezioni del Consiglio di Amministrazione della Comunanza. Approvazione schema di avviso”;

- Delibera commissariale n. 18 del 14 maggio 2014 riguardante “Elezioni del Consiglio di Amministrazione della Comunità. Approvazione schema di avviso definitivo e schema di domanda”;
- Delibera commissariale n. 19 del 15 maggio 2014 avente ad oggetto “presa atto della Sentenza 23.4.2014 del Giudice Catalani”;
- Delibera commissariale n. 20 del 15 maggio 2014 avente ad oggetto “Approvazione schema di bilancio di previsione per l’anno 2014”;
- Delibera commissariale n. 21 del 15 maggio 2014 avente ad oggetto “Adozione stemma tradizionale della Comunità Agraria”.

Il Comune ha censurato i suddetti provvedimenti per illegittimità derivata, formulando, altresì, autonome censure.

i. Con riferimento alla Delibera commissariale n. 10 del 20 marzo 2014 di presa d’atto della relativa proroga della nomina, parte ricorrente lamenta la violazione di legge per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell’art. 3, l. n. 241 del 1990, per carenza di motivazione, la violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell’art. 6, l. n. 241 del 1990, la carenza di istruttoria, l’eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, l’eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e ragionevolezza.

ii. Con riferimento alla Delibera commissariale n. 11 del 20 aprile 2014 nella quale sono state assunte determinazioni in merito al posizionamento Stazione Wireless Cima Mutali da parte di Umbrianet s.r.l., il Comune ricorrente lamenta la nullità della delibera per difetto di attribuzione e incompetenza assoluta, illegittimità del provvedimento per incompetenza relativa, eccesso di potere per erronea valutazione e travisamento dei fatti e degli atti, eccesso di potere per discostamento dalle direttive regionali, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità.

iii. Con riferimento alla Delibera commissariale n. 12 del 29 aprile 2014 relativa al Protocollo d'intesa per l'espletamento di collaborazione finalizzata alla ricostituzione degli organi della Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese, si allega: la violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione degli artt. 7 e 8, l. n. 241 del 1990 per mancata notizia della volontà di attivare il procedimento; la violazione art. 3 l. n. 241 del 1990, per carenza, insufficienza e contraddittorietà della motivazione; l'eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, l'eccesso di potere per inosservanza delle direttive regionali e per contraddittorietà tra più atti; la disparità di trattamento; l'illogicità ed irragionevolezza.

iv. In relazione alla Delibera commissariale n. 13 del 30 aprile 2014, avente ad oggetto la ricostituzione degli organi della comunanza e l'indizione delle elezioni, la difesa comunale lamenta: violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione degli artt. 7 e 8, l. n. 240 del 1990 per mancata notizia preliminare dei procedimenti in corso di perfezionamento; la violazione dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990, per carenza, insufficienza e contraddittorietà della motivazione; l'eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, contraddittorietà tra più atti, illogicità e irragionevolezza.

v. Infine, con riferimento alla Delibera commissariale n. 14 del 6 maggio 2014, avente ad oggetto "Introduzione tassazione ruolo utenti monte", si censura l'eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti; l'eccesso di potere per inosservanza delle direttive regionali e per contraddittorietà tra più atti; la disparità di trattamento; l'illogicità ed irragionevolezza.

3.1. Sulla richiesta di misure cautelari monocratiche, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm., formulata dalla Difesa comunale, il Presidente del TAR Umbria ha

emesso il decreto 81/2014 del 13 giugno 2014, con il quale ha dichiarato il non luogo a procedere.

3.2. Le parti hanno depositato memorie con riferimento ai motivi aggiunti nonché successive memorie e repliche in vista della trattazione in pubblica udienza.

In particolare, la difesa della dott.ssa Monacelli, rilevato che i profili di illegittimità degli atti impugnati con i ricorsi per motivi aggiunti sarebbero direttamente riconducibili alle censure articolate nell'atto introduttivo a proposito dei provvedimenti ed atti regionali con i quali è stato nominato il Commissario regionale straordinario, ha reiterato l'eccezione di difetto di giurisdizione, contestando la sussistenza dei presupposti per la tutela cautelare e richiamando la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria n. 107 del 23 aprile 2014, con la quale il Commissario ha affermato la propria giurisdizione circa la questione allo stesso sottoposta, relativa alla spettanza della rappresentanza e del patrimonio già della Comunanza agraria e che dal 1976, per inattività di quest'ultima è stato amministrato direttamente dal Comune di Gualdo Tadino. La sentenza ha altresì riconosciuto la legittimazione del Consiglio provvisorio a promuovere e a partecipare al giudizio, configurandolo come "associazione di fatto di naturali del luogo finalizzata alla riattivazione della Comunanza". Nel merito delle censure avanzate con i due atti per motivi aggiunti, ed in particolare per quanto attiene alle censure circa gli atti di proroga, la controinteressata ha evidenziato come sia la motivazione della D.G.R. n. 766 del 2013 a sorreggere gli atti successivi.

La Regione Umbria ha ribadito le eccezioni sollevate con l'atto di costituzione.

3.4. All'udienza pubblica del 3 dicembre 2014, su concorde richiesta delle parti, la trattazione del merito del ricorso è stata rinviata a data da destinarsi.

4. E' stato evidenziato dalle parti resistenti che successivamente all'emanazione delibera n. 21 del 15 maggio 2014, il Commissario straordinario ha poi adottato una serie di atti che hanno condotto al rinnovo del Consiglio di amministrazione della Comunanza Agraria "Appennino Gualdese", non impugnati dal Comune di Gualdo Tadino, nonostante ne sia stata chiesta al pubblicazione all'Albo dello stesso Comune. In particolare, il Commissario ha proceduto ad indire le elezioni del CdA, con le delibere n. 22 del 3 giugno 2014 e n. 23 del 10 giugno 2014; con le stesse delibere, il Commissario Straordinario ha pure riaperto i termini per l'iscrizione - fino al 10 giugno 2014 - dei cittadini di Gualdo Tadino - in possesso dei requisiti allo scopo previsti nell'ultimo Statuto della Comunanza Agraria Appennino Gualdese - nel ruolo degli utenti monte, per l'acquisizione del diritto al voto degli Organi amministrativi della Comunanza Agraria, secondo le disposizione dello Statuto. Con delibera n. 24 dell'11 giugno 2014 è stata approvata la lista dei candidati per l'elezione del Consiglio; con delibera n. 25 del 12 giugno 2014, rettificata dalla delibera n. 28 del 15 giugno 2014, è stato formato il seggio elettorale, secondo le modalità stabilite nell'ultimo Statuto della Comunanza. In base alle domande pervenute e ai versamenti effettuati alla data del 10 giugno 2014, è stata poi provvisoriamente approvata la lista utenti monte, con la Delibera commissariale n. 26 del 12 giugno 2014, mentre in data 14 giugno 2014 il Commissario straordinario ha emesso la delibera n. 27 con la quale la lista utenti monte è stata approvata in via definitiva.

In data 15 giugno 2014 si sono svolte le elezioni che hanno condotto alla ricostituzione degli organi statutari della Comunanza Appennino Gualdese.

Con delibera 30 del 15 giugno 2014, a seguito del compimento delle operazioni elettorali, il Commissario ha proceduto all'approvazione dei verbali delle operazioni elettorali e alla proclamazione degli "eletti in qualità di membri del

Consiglio di Amministrazione della Comunità Agraria Appennino Gualdese”; contestualmente ha poi convocato il Consiglio neo eletto, affinché venisse effettuata l’elezione del Presidente e del Vice Presidente.

Con le delibere nn. 1-3 del 15 giugno 2014, il Consiglio di Amministrazione della Comunità Agraria Appennino Gualdese dopo aver proceduto alla elezione, ha approvato i verbali dell’elezione del Presidente e del Vice Presidente dello stesso Consiglio.

In data 17 giugno 2014 si è tenuto un incontro tra il Presidente (la neo-eletta la dott.ssa Nadia Monacelli), i Consiglieri della Comunità agraria, il Sindaco del Comune di Gualdo Tadino ed altri rappresentanti dell’Amministrazione comunale.

In data 27 giugno 2014, il Commissario regionale straordinario ha inviato una nota alla Regione Umbria, nonché per conoscenza al Comune di Gualdo Tadino, e al Presidente della Comunità Agraria Appennino Gualdese, con la quale comunicava di aver concluso l’incarico con l’avvenuta ricostituzione degli Organi della Comunità Agraria dell’Appennino. Con la relativa Relazione del 27 giugno 2014 lo stesso Commissario ha riepilogato i momenti salienti del lungo percorso compiuto a partire dal conferimento dell’incarico, avvenuto nel 2013 fino all’avvenuta elezione degli organi dell’Ente.

Con Deliberazione n. 1084 del 1° settembre 2014 la Giunta Regionale ha preso atto dell’espletamento dell’incarico da parte del Commissario straordinario regionale, dichiarando cessate le relative funzioni.

5. Con un terzo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 1° dicembre 2014, il Comune di Gualdo Tadino ha impugnato la predetta 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”, con istanza di sospensione cautelare

dell'efficacia della stessa delibera e di tutti gli atti e provvedimenti sottoposti a gravame con il ricorso e i successivi motivi aggiunti. L'Amministrazione comunale censura la citata deliberazione per illegittimità derivata, nonché per:

- violazione di legge ed eccesso di potere per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 3, l. n. 241 del 1990, carenza, insufficienza e contraddittorietà della motivazione: l'Amministrazione gravata lamenta che l'atto gravato costituirebbe una “acritica presa d'atto dell'operato del Commissario Straordinario Regionale”;

- violazione di legge per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 6, l. n. 241 del 1990, carenza, insufficienza e contraddittorietà dell'istruttoria;

- violazione di legge per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 7, l. n. 241 del 1990, carenza delle comunicazioni su avvio e conclusione del procedimento amministrativo;

- violazione di legge per mancata, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 25, l. n. 1766 del 1927;

- eccesso di potere sotto varie figure sintomatiche: erronea valutazione dei fatti.

5.1 Le parti resistenti hanno depositato memorie.

La Regione Umbria ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto con la D.G.R. n. 1084 del 2014 ha dato atto della conclusione dell'incarico conferito al Commissario straordinario, senza entrare nel merito della titolarità del patrimonio conteso tra il Comune e la Comunanza agraria; il provvedimento non sarebbe, pertanto, in alcun modo lesivo perché non incide sulla sfera giuridica del ricorrente.

Anche la controinteressata ha eccepito l'inammissibilità dei terzi motivi assunti per carenza di autonoma lesività del provvedimento gravato; la lesione discenderebbe, piuttosto dai precedenti atti del Commissario non gravati e inoppugnabili (non potendo essere tardivamente ricompresi nell'impugnativa

della presa d'atto). Per la controinteressata ciò comporterebbe la conseguente improcedibilità del ricorso introduttivo e dei primi due motivi aggiunti.

6. A seguito della trattazione in camera di consiglio in data 17 dicembre 2014, con ordinanza n. 162 del 2014 è stata rigettata l'istanza cautelare, rilevando di “non poter accogliere favorevolmente le esigenze cautelari del comune di Gualdo Tadino di cui ai motivi aggiunti, attesa – in disparte la natura sostanzialmente ricognitiva dei provvedimenti impugnati - l'attinenza della controversia *principaliter* alla pregiudiziale questione della titolarità o meno dei beni in capo alla Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese, del tutto estranea alla giurisdizione dell'adito T.A.R. ed oggetto di giudizio pendente innanzi al Commissario agli usi civici di Roma, il cui esito risulterà dirimente”.

7. In data 7 marzo 2016 è stata emanata la sentenza n. 9 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana e Umbria (depositata in atti dalla controinteressata in data 4 dicembre 2019). Con tale sentenza, a seguito di accertamenti tecnici, è stato in particolare affermato quanto segue: “Affermato che il dominio collettivo spetta alla comunanza sin dal momento della sua costituzione, è quasi superfluo ripetere che il potere di rappresentanza che per pochi anni esercitò il Comune non comporta assolutamente alcuna titolarità reale, ovvero alcuna facoltà di potere diretto sulle cose. D'altro canto, come si è visto, la Comunanza non ha mai cessato di esistere come ente giuridico, ha subito solo una supplenza da parte del Comune che, dal 1976 fino alla nomina da parte della Regione di un commissario ad acta, ha gestito i beni collettivi della montagna gualdese. Con la formazione del nuovo consiglio la Comunanza ha ripreso con tutto il vigore la pienezza delle proprie prerogative e solo ad essa spetta la titolarità collettiva del patrimonio della montagna gualdese e la sua gestione. In questo momento, il Comune non ha né la rappresentanza degli utenti, né la titolarità dominicale collettiva dei fondi, né la gestione degli stessi.

Tutti questi poteri e diritti appartengono alla Comunanza Agraria Appennino Gualdese. Con la formazione del nuovo consiglio la Comunanza ha ripreso con tutto il vigore la pienezza delle proprie prerogative e solo ad essa spetta la titolarità collettiva del patrimonio della montagna gualdese e la sua gestione”.

8. A seguito di istanza ex art. 82 cod. proc. amm. depositata dal Comune di Gualdo Tadino in data 10 aprile 2019, la trattazione in pubblica udienza è stata fissata per il 14 gennaio 2020. Le parti hanno depositato memorie e repliche richiamando le difese già svolte. La controinteressata ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità dei terzi motivi aggiunti perché gli stessi avrebbero dovuto essere notificati alla Comunanza agraria ricostituita come soggetto controinteressato.

9. All'udienza pubblica del 14 gennaio 2020, uditi per le parti i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Le questioni portate all'attenzione del Collegio attengono alla complessa vicenda della ricostituzione degli organi della Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese, avviata dalla Regione Umbria con la nomina di un Commissario regionale speciale e conclusasi con la ricostituzione di detti organi all'esito delle elezioni svoltesi nella primavera del 2014.

Giova evidenziare che non è applicabile *ratione temporis* alla presente controversia la recente legge 20 novembre 2017 n. 168 “Norme in materia di domini collettivi” pubblicata in G.U. 28 novembre 2017 ed in vigore dal 13 dicembre 2017.

2. Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di difetto di giurisdizione sollevate dalle parti resistenti sia con riferimento al ricorso introduttivo che ai successivi motivi aggiunti stante la sussistenza della

giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici; in merito si osserva quanto segue.

Va premesso che «[n]ell'istituire i Commissari per la liquidazione degli usi civici, la L. 16 giugno 1927, n. 1766, aveva demandato loro "funzioni amministrative e giudiziarie", consistenti: le une nell'accertamento, la valutazione e la liquidazione dei diritti civici sulle terre di proprietà privata, lo scioglimento delle promiscuità esistenti tra i comuni o tra diverse frazioni di uno stesso comune, la verifica e reintegra dei demani comunali, la sistemazione delle terre di uso civico secondo appositi piani di utilizzazione, le operazioni di alienazione, legittimazione, ripartizione, comportanti la trasformazione del demanio in allodio; le altre nella decisione delle controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, oltre alla rivendicazione dei suoli che ne sono gravati. Le prime, comprese anche le "operazioni di verifica demaniale" e la "verifica delle occupazioni", sono state poi integralmente trasferite alle Regioni dal D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sicché l'ufficio del Commissario, sebbene non soppresso, è rimasto operante soltanto come organo di giurisdizione speciale per la risoluzione delle controversie che già erano affidate alla sua cognizione, le quali possono essere promosse anche di ufficio (Corte cost. 2 febbraio 1995 n. 46, Cass. S.U. 23 febbraio 2001 n. 68)» (Cass. civ. S.U., 27 marzo 2009, n. 7430).

L'art. 29, comma 2, legge 16 giugno 1927, n. 1766 dispone sotto il profilo della giurisdizione che: "i commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate". Sussiste, pertanto la giurisdizione dei commissari per la liquidazione degli usi civici «in relazione a

tutte le controversie relative all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di uso civico, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendicazione e ripartizione delle terre e, quindi, in sostanza, con riferimento ad ogni controversia avente ad oggetto l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico e degli altri diritti di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione – comprese quelle nelle quali venga in contestazione la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni – nonché con riferimento a tutte le controversie nelle quali la soluzione di alcuna delle suddette questioni si ponga come antecedente logico giuridico della decisione (cfr. Cass., SS.UU., 19 novembre 2002, n. 16268; Cass., SS.UU., 14 giugno 1995, n. 6689; Cass., SS.UU. 26 ottobre 1994, n. 8778) ovvero si pone una questione in ordine allo svolgimento delle operazioni affidate ai commissari stessi (cfr. Cass., SS.UU., 20 maggio 2003, n. 7894). Per contro, va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo per le ipotesi in cui non sia necessario accertare la "qualitas soli" né in via principale né in via incidentale (Cass., SS.UU., 27 marzo 2009, n. 7429) e/o non venga in contestazione l'appartenenza dell'area alla collettività civica (Cass., SS.UU., 26 giugno 2003, n. 10158; C.d.S., Sez. V, 8 febbraio 2005, n. 346): id est in tutte le ipotesi in cui la controversia risulti incentrata sul contestato esercizio del potere di legittimazione e/o sulla violazione delle norme che disciplinano il procedimento di legittimazione sugli usi civici e non direttamente sulla sottesa situazione proprietaria (Cass., SS.UU., 28 dicembre 2007, n. 27181; Cass., SS.UU., 29 aprile 2008, n. 10841; TAR Campania, Salerno, Sez. I, 15 gennaio 2002, n. 3; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 10 ottobre 2011, n. 1265)» (TAR Lazio, Roma, sez. I ter, 14 dicembre 2012, n. 10408). Anche questo Tribunale amministrativo regionale ha di recente ribadito che, ai sensi dell'art. 29, l. 16 giugno 1927 n. 1766, sussiste

la giurisdizione dei commissari per la liquidazione degli usi civici in relazione a tutte le controversie relative all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di uso civico; sussiste viceversa quella del giudice ordinario nei casi in cui a valle di tale procedimento sussistano questioni di tipo paritetico in ordine ad esempio alla individuazione dei soggetti tenuti all'adempimento di una prestazione pecuniaria, già computata in esito alla conclusione del procedimento di affrancazione; sussiste invece quella del giudice amministrativo qualora il rapporto pubblicistico in contestazione riguardi solo *incidenter tantum* la liquidazione, la valutazione e l'accertamento degli usi civici oppure si tratti di contestare ex ante la legittimazione procedimentale dell'Autorità procedente (TAR Umbria, 12 gennaio 2018, nn. 49 e 50; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 1 aprile 2016, n. 108; TAR Liguria, 26 luglio 2017, n. 679).

Come noto ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non tanto la prospettazione compiuta dalle parti, quanto il *petitum* sostanziale, che va identificato soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*ex multis* Cass. civ., S.U., 15 settembre 2017, n. 21522; C.d.S., sez. VI, 11 luglio 2017, n. 3418).

Nel caso in esame, a fronte dell'ingente numero dei provvedimenti gravati e dell'ampiezza delle questioni poste, rimane sullo sfondo - per le ragioni di seguito evidenziate - la questione relativa alla titolarità delle aree di che trattasi in capo alla Comunità Agraria dell'Appennino Gualdese, in merito alla quale è stato adito nel 2013 il Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria. Con un primo provvedimento n. 107 del 23 aprile 2014 il Commissario ha affermato la propria giurisdizione circa la questione allo stesso sottoposta, relativa alla spettanza della rappresentanza e del

patrimonio già della Comunanza agraria e che dal 1976, per inattività di quest'ultima è stato amministrato direttamente dal Comune di Gualdo Tadino; la sentenza ha, altresì, riconosciuto la legittimazione del Consiglio provvisorio a promuovere e a partecipare al giudizio, configurandolo come "associazione di fatto di naturali del luogo finalizzata alla riattivazione della Comunanza". Nella richiamata pronuncia, infatti, nel delimitare la propria cognizione il Commissario evidenzia che (pag. 16): "[s]i 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 chi scrive". Lo stesso Commissario afferma che "[n]el 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 ... 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".

Nelle more del presente giudizio la titolarità dei suddetti beni il capo alla Comunanza Agraria è stata, poi, accertata con la sentenza n. 9/2016 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria; tale sentenza, resa *inter partes*, seppur non definitiva ha carattere decisorio proprio con riferimento ai terreni contemplati nel rogito notarile del 1959 del notaio Nannarone, e, non essendo stata gravata neanche con mera riserva, è divenuta inoppugnabile.

Del resto, già nell'ordinanza n. 162 del 2014, che ha respinto la richiesta di misure cautelari avanzata con il terzo atto per motivi aggiunti, questo Tribunale amministrativo regionale ha evidenziato "l'attinenza della controversia *principaliter* alla pregiudiziale questione della titolarità o meno dei beni in capo alla Comunanza Agraria dell'Appenino Gualdese, del tutto estranea alla giurisdizione dell'adito T.A.R. ed oggetto di giudizio pendente innanzi al Commissario agli usi civici di Roma, il cui esito risulterà dirimente". Pertanto, la giurisdizione del g.a. sussiste limitatamente a quanto attiene alla legittimità dei provvedimenti amministrativi gravati, a valle dell'accertamento compiuto dal Commissario per la liquidazione degli usi civici.

Come già evidenziato da questo TAR (cfr. TAR Umbria, 12 gennaio 2018, nn. 49 e 51), l'articolata sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici, depositata il 15 marzo 2016, ha affermato che la Comunanza Agraria è titolare della "proprietà collettiva" su varie aree avendo il Comune di Gualdo Tadino effettuato nel periodo di inattività della Comunanza una mera sostituzione nella gestione dei diritti da sempre (*rectius* dal 1893 cfr. pag. 68 sentenza) appartenenti alla collettività. Secondo il Commissario la Comunanza non ha mai cessato di esistere "trattandosi di ente dotato di personalità giuridica la cui estinzione non si poteva determinare per mera inattività ma mediante una formale procedura di scioglimento" (pag. 66 della sentenza); ha evidenziato,

infatti, il Commissario che l'estinzione della Comunanza non poteva che passare per la procedura di cui all'art. 25, comma 1, della l. n. 1766 del 1927, mai posta in essere.

Così perimetrato l'oggetto del decidere, è possibile passare all'esame delle censure mosse dal Comune di Gualdo Tadino.

3. Con il ricorso introduttivo, il Comune di Gualdo Tadino ha gravato i provvedimenti regionali sopra richiamati volti alla nomina di un Commissario straordinario per la ricostituzione degli organi della Comunanza Agraria dell'Appennino Gualdese e per la gestione temporanea, nonché le successive prime deliberazioni assunte dal predetto Commissario.

3.1. Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in quanto gli atti adottati non sarebbero stati lesivi per il Comune nelle more dello svolgimento del giudizio dinnanzi al Commissario per gli Usi civici. L'eccezione - oltre ad essere superata data le pronunce del citato Commissario sopravvenute *medio tempore* - si presentava comunque infondata perché i provvedimenti apparivano da subito lesivi della sfera giuridica del ricorrente, in particolare, nella parte in cui, attribuendo al Commissario la gestione amministrativa e contabile del patrimonio gravato da usi civici (D.G.R. n.766 del 2013, punto 3, lett. b), la sottraevano da subito all'Amministrazione comunale.

3.2. Ciò posto, occorre in primo luogo scrutinare, nei limiti sopra definiti, le censure mosse con il ricorso introduttivo avverso i provvedimenti regionali.

La prima censura che viene in rilievo attiene al lamentato difetto assoluto di competenza e di attribuzione per la nomina di un commissario *in subiecta materia* da parte della Regione, in quanto ai sensi dell'art. 60, r.d. 26 febbraio 1928 n. 332, sarebbe competente in via esclusiva la prefettura della Provincia di riferimento. Il motivo è infondato. Posto che la normativa di riferimento degli

usi civici è costituita dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo Regolamento di attuazione 26 febbraio 1928, n. 332, successivamente all'istituzione delle Regioni ordinarie, le relative funzioni amministrative sono state trasferite dapprima con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e, in seguito, con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

In particolare, ai sensi dell'art. 1, del d.P.R. n. 11 del 1972, “[i]n materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli eventi e università agrarie che amministrano beni di uso civico; ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorterie e promiscuità per condomini agrari e forestali”. Successivamente con l’66, comma 6, del d.P.R. n. 616 del 1977 sono state “altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, dalla legge 10 giugno 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931, n. 377”. L’ampiezza del trasferimento di funzioni non lascia dubbi sulla spettanza regionale della competenza de qua.

Parimenti infondato si presenta il lamentato difetto di competenza relativa della Giunta regionale, in violazione delle prerogative dirigenziali, in quanto la nomina è avvenuta nell’esercizio della competenza residuale prevista al quarto

comma dell'art. 2 della l.r. n. 11 del 1995, nella formulazione applicabile *ratione temporis* (ossia testo sostituito dalla l.r. n. 8 del 1997 con le modifiche del 1999, prima delle modifiche introdotte nel 2014 e della nuova sostituzione 2017).

3.3. Allo stesso modo, non possono trovare accoglimento le censure con le quali il Comune di Gualdo Tadino lamenta la violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale. Come emerge dalla ricostruzione in fatto, i provvedimenti gravati hanno fatto seguito ad una interlocuzione durata quasi due anni; non può pertanto affermarsi che sia stata preclusa una fattiva partecipazione dell'Amministrazione ricorrente, la quale, inoltre, non evidenzia quali sarebbero stati gli elementi ulteriori da apportare al procedimento.

3.4. Per quanto già esposto, non sono meritevoli di accoglimento le reiterate censure di difetto di istruttoria, disparità di trattamento e di carenza di motivazione - nonché di violazione del divieto di costituzione di nuove associazioni di cui all'art. 25, comma 3, della l. n. 1766 del 1927 - incentrate sulla contestazione dell'esistenza medio tempore della Comunanza agraria e sulla titolarità dei relativi beni immobili. Come già ricordato, infatti, al riguardo si è pronunciato il Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria, che nella sentenza n. 9 del 2016 ha affermato "il dominio collettivo spetta alla comunanza sin dal momento della sua costituzione, è quasi superfluo ripetere che il potere di rappresentanza che per pochi anni esercitò il Comune non comporta assolutamente alcuna titolarità reale, ovvero alcuna facoltà di potere diretto sulle cose. D'altro canto, come si è visto, la Comunanza non ha mai cessato di esistere come ente giuridico, ha subito solo una supplenza da parte del Comune che, dal 1976 fino alla nomina da parte della Regione di un commissario *ad acta*, ha gestito i beni collettivi della montagna gualdese".

3.5. Da quanto sopra discende l'infondatezza delle censure per illegittimità derivata mosse avverso le gravate deliberazioni del Commissario straordinario regionale.

Quelli che il Comune definisce vizi propri delle delibere commissariali gravate - dalla 1 alla 6 del 2013 - si risolvono nella generica riproposizione del vizio di eccesso di potere per aver considerato la Comunanza come un soggetto esistente ancorché quiescente; pertanto, al riguardo valgono le considerazioni già svolte. Va, inoltre, rilevato che le gravate delibere si inseriscono in un unico iter procedimentale volto alla ricostituzione degli organi della Comunanza Agraria; la mancata tempestiva impugnazione degli atti finali di tale iter - ossia delle deliberazioni già richiamate in fatto che hanno condotto allo svolgimento delle elezioni nel giugno del 2014 ed alla ricostituzione di detti organi, con conseguente conclusione dell'incarico del Commissario - comportano l'improcedibilità della relativa domanda di annullamento per sopravvenuto difetto di interesse.

Inoltre, del tutto generica, e pertanto inammissibile, si presenta la censura per violazione della l. n. 97 del 1994.

4. Il primo atto per motivi aggiunti, con il quale sono stati gravati i provvedimenti regionali di proroga dell'incarico del Commissario straordinario regionale - deducendo l'illegittimità derivata nonché motivi di illegittimità autonomi sostanzialmente ripetitivi di quelli già dedotti con il ricorso introduttivi - deve essere dichiarato improcedibile per quanto già esposto al § 3.5.

5. Analoga improcedibilità stante la mancata tempestiva impugnazione dei successivi provvedimenti che hanno condotto allo svolgimento delle elezioni ed alla ricostituzione degli organi della Comunanza agraria, deve essere pronunciata con riferimento alle deliberazioni del Commissario straordinario

nn. 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 del 2014, gravate dal Comune di Gualdo Tadino con il secondo atto per motivi aggiunti; i provvedimenti richiamati, infatti, non possono che essere ricondotti al complesso *iter* procedimentale conclusosi nel giugno 2014, i cui successivi provvedimenti non sono stati impugnati, anche alla luce di quanto esposto al successivo § 6.

Devono, invece, essere dichiarate infondate le censure mosse dal ricorrente avverso la Delibera commissariale n. 11 del 20 aprile 2014 avente ad oggetto “Posizionamento Stazione Wireless Cima Mutali da parte di Umbrianet s.r.l. Determinazioni”. Il Comune ha lamentato la nullità della delibera per difetto di attribuzione e incompetenza assoluta, nonché l’eccesso di potere per essersi discostato dalle direttive regionali; al riguardo, va evidenziato che la gravata deliberazione si muove nell’ambito dei compiti attribuiti al Commissario con la D.G.R. n. 766 del 2013. La citata deliberazione di Giusta regionale al punto 3, lett. c), espressamente ha incaricato il Commissario straordinario di “adottare i provvedimenti necessari, qualora compatibili, per ... l’installazione di una postazione Internet Wireless in loc. Cima Muntali”. Nel ricorso introduttivo, del resto, il Comune ricorrente, pur gravando la D.G.R. n. 766 del 2013 non ha svolto censure in merito al perimetro dei compiti attribuiti al Commissario straordinario.

6. Infine, il terzo atto per motivi aggiunti deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse data la non lesività dell’atto impugnato e la mancata tempestiva impugnazione dei provvedimenti presupposti; la gravata D.G.R. n. 1084 del 1° settembre 2014 reca la mera “presa d’atto” della conclusione dell’operato del Commissario straordinario e, conseguentemente, dichiara la cessazione dell’incarico allo stesso attribuito.

Come già evidenziato nella ricostruzione in fatto ed eccepito dalle controparti, infatti, 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 Comunanza 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. Difatti, alla luce dell’art. 40 cod. proc. amm., “come interpretato dalla costante giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2417; sez. III, 14 gennaio 2014 n. 101; sez. IV, 30 maggio 2013, n. 2960; sez. V, 5 dicembre 2014, n. 6012), nel processo amministrativo l’individuazione degli atti impugnati deve essere operata non con riferimento alla sola epigrafe, bensì in relazione all’effettiva volontà del ricorrente, quale è desumibile dal tenore complessivo del gravame e dal contenuto delle censure dedotte sicché è possibile ritenere che sono oggetto di impugnativa tutti gli atti che, seppure non espressamente indicati tra quelli impugnati ed indipendentemente dalla loro menzione in epigrafe, costituiscono senz’altro oggetto delle doglianze di parte ricorrente in base ai contenuti dell’atto di ricorso; il generico richiamo, nell’epigrafe del ricorso, alla richiesta di annullamento degli atti presupposti, connessi e conseguenti, o la mera citazione di un atto nel corpo del ricorso stesso non sono sufficienti a radicare l’impugnazione, in quanto i provvedimenti impugnati devono essere puntualmente inseriti nell’oggetto della domanda ed a questi devono essere direttamente collegate le specifiche censure;

ciò perché solo l'inequivoca indicazione del *petitum* dell'azione di annullamento consente alle controparti la piena esplicazione del loro diritto di difesa” (C.d.S., sez. V, 25 marzo 2016, n. 1242).

6.1. Stante quanto sopra il Collegio ritiene, per ragioni di economia processuale, di poter prescindere dall'esame della questione relativa alla completezza del contraddittorio, eccepita dalla controinteressata per la mancata notifica del terzo atto per motivi aggiunti alla Comunanza Agraria, i cui organi sono stati nelle more ricostituiti.

7. Per quanto esposto, il ricorso in epigrafe ed i successivi motivi aggiunti devono essere dichiarati in parte inammissibili, in parte improcedibili ed in parte infondati come da motivazione.

La particolare complessità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara in parte inammissibili, in parte improcedibili ed in parte li rigetta come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere

Daniela Carrarelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Daniela Carrarelli

Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO