

Publicato il 30/05/2023

N. 00329/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00747/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 747 del 2022, proposto da Massimiliano Borghi, Sandro Balboni, Fausto Gallerani, Massimo Pirani, Fabrizio Balboni, Valter Balboni, Sauro Bregoli, Oliviano Tassinari, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Fata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Bologna, piazza Cavour 2;

contro

Regione Emilia - Romagna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Chiara Lista e Franco Mastragostino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, ivi domiciliataria ex lege, via A. Testoni, 6;

Commissario Straordinario della Partecipanza Agraria di Cento, dott. Stefano Sola, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensiva

-del Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna n. 142 dell'11 ottobre 2022, con il quale è stato disposto lo scioglimento degli organi statutari della Partecipanza agraria di Cento e nominato il commissario straordinario, con il compito di provvedere alla gestione provvisoria dell'Ente e alla convocazione delle elezioni per il rinnovo degli organi statutari;

- della Delibera della Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna n. 1657 del 5 ottobre 2022, con la quale è stato disposto lo scioglimento degli organi statutari della Partecipanza agraria di Cento e proposto al Presidente della Giunta Regionale la nomina di un commissario straordinario, con il compito di provvedere alla gestione provvisoria dell'Ente e alla convocazione delle elezioni per il rinnovo degli organi statutari;

per quanto occorrer possa delle note citate in detti provvedimenti, in particolare:

- della nota della Regione Emilia-Romagna prot. 24/01/2022.0056992.U, a firma del Responsabile del Servizio Programmazione e Sviluppo Locale Integrato, Direzione Generale Agricoltura, Caccia e Pesca, avente ad oggetto "Verifiche Istituzionali. Diffida ai sensi art. 29 della legge regionale n. 24/1994";

- nonché delle note prot. 16/12/2020.0830094.U e prot. 04/08/2021.0711986.U.;

- delle note della Regione Emilia-Romagna prot. 04/08/2022.0721933.U e prot.05/09/2022.0813249.U,

- di ogni atto presupposto, concomitante e consequenziale, anche se non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Emilia Romagna e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2023 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Con il ricorso in esame gli odierni ricorrenti tutti partecipanti e consiglieri della Partecipanza agraria di Cento (alcuni con anche la carica di magistrato e Borghi Massimiliano di Presidente) hanno impugnato il Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna n. 142 dell'11 ottobre 2022, con il quale è stato disposto lo scioglimento degli organi statutari della suddetta Partecipanza e nominato il commissario straordinario, con il compito di provvedere alla gestione provvisoria dell'Ente e alla convocazione delle elezioni per il rinnovo degli organi statutari.

Il Decreto impugnato, adottato nel dichiarato presupposto della permanenza in capo alla Regione di un potere di vigilanza, è stato motivato da asserite irregolarità gestionali consistenti tra l'altro nella tardiva approvazione dei bilanci e nella mancata verbalizzazione di alcune deliberazioni assunte dagli organi associativi.

Rappresentano i ricorrenti che la Partecipazione agraria, quale ente a struttura associativa di antica costituzione appartenente al "genus" del dominio collettivo, è stata di recente oggetto di rilevanti

riforme con particolare riferimento alla legge 20 novembre 2017 n. 168, la quale avrebbe sancito la natura privatistica ed abrogato il potere di vigilanza pubblicistico regionale.

A sostegno del gravame deducono articolati motivi, così riassumibili:

I) Violazione degli artt. 2, 9, 42 e 43 della Costituzione. Violazione e/o falsa applicazione della legge n. 163/2017, in particolare, artt. 49 e 50. Difetto assoluto di attribuzioni. Incompetenza. Violazione degli artt. art. 117 e 118 Cost. Difetto dei presupposti: il provvedimento impugnato sarebbe fondato sull'erroneo presupposto che i beni collettivi non sono soggetti ad usi civici e soprattutto della permanenza in capo alla Regione di un potere di vigilanza sulle Partecipazioni agrarie, essendo tali enti divenuti privati per effetto dell'entrata in vigore dell'innovativa legge 168/17; la legge regionale n. 6 del 2004 richiamata dalla Regione a fondamento del potere di vigilanza sarebbe stata abrogata; anche la Consulta con la sentenza n. 113 del 2018 avrebbe sancito come la legge 168/2017 attenga alla competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile" mentre le Sezioni Unite della Cassazione avrebbero confermato la natura privatistica degli enti in questione.

II) In subordine sollevano questione di legittimità costituzionale degli artt. 49 e 50 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, nonché dell'art. 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24 per contrasto con gli artt. 9 e 117 c. 2 lett. s) Cost.

III) In via ulteriormente subordinata Violazione della legge n. 6/2004, in particolare artt. 49 e 50. - Violazione della l.r. n. 24/1994, in particolare art. 29. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare: difetto assoluto di istruttoria e di

motivazione: il decreto di scioglimento degli organi statuari disposta dal Presidente su proposta della Giunta avrebbe dovuto essere preceduto da una previa conforme delibera del Consiglio regionale di cui non vi è invece traccia.

IV) Sempre in subordine: sulla pretesa illegittimità del Regolamento per la divisione dei capi: le disposizioni del Regolamento contestato dalla delibera regionale G.R. 1657/2022 sarebbero del tutto lecite in quanto non intaccano la natura dei beni di uso civico.

Sulla pretesa mancata approvazione nei termini del bilancio consuntivo e sull'asserita "incapacità di funzionamento degli Organi statuari": il commissariamento sarebbe stato disposto quando le asserite irregolarità sarebbero state sanate ed in costanza di funzionamento degli organi societari.

Si è costituita in giudizio la Regione depositando ampia memoria eccependo l'infondatezza di tutti i motivi "ex adverso" dedotti poiché in sintesi: - la legge statale n. 168 del 2017 avrebbe inciso solo sulla annosa questione della natura privata degli enti ma senza innovare l'ordinamento per altri aspetti ovvero sui controlli amministrativi esistenti a tutela dell'interesse pubblico generale non diversamente dalle fondazioni; - l'art. 49 della legge regionale 2019 n. 13 estende i controlli amministrativi anche alle partecipanze agrarie; - sarebbe errata la pretesa dell'assimilazione "tout court" alle associazioni private di cui al codice civile; - le irregolarità riscontrate nel funzionamento dell'ente sarebbero connotate da evidente gravità.

Si è costituito anche il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

Alla camera di consiglio del 23 novembre 2022 la difesa di parte ricorrente ha rinunciato alla richiesta tutela cautelare in vista della celere fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione nel merito.

In prossimità della trattazione nel merito le parti hanno depositato ampie memorie e documentazione.

La difesa di parte ricorrente ha insistito per la fondatezza della pretesa azionata precisando le proprie conclusioni, rappresentando come la Regione Valle d'Aosta con legge n. 19 del 18 febbraio 2022 abbia abrogato il controllo tutorio regionale sulle Partecipanze agrarie.

La difesa regionale, di contro, ha rilevato come il tema dirimente non sarebbe dato dalla natura pubblica o privata delle Partecipanze agrarie ma la sottoposizione o meno a controllo pubblico e da parte di chi. A suo dire la legge n. 168/2017 avrebbe lasciato intatti i controlli vigenti regionali e anche la fonte statutaria dell'ente ricorrente farebbe ancora riferimento alla normativa preesistente. Inoltre la recente legge regionale approvata dalla Valle d'Aosta, diversamente da quanto argomentato da parte ricorrente, confermerebbe la permanenza della titolarità della Regione sulla materia dei controlli. Ha infine depositato recenti sentenze del Tribunale civile di Ferrara inerenti la decadenza dalla carica di Consigliere e/o Magistrato in violazione dallo Statuto.

Alla pubblica udienza del 27 aprile 2023, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità del Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna con il quale è stato disposto lo scioglimento degli organi statutari della Partecipanza agraria di Cento e nominato il commissario straordinario, con il compito di provvedere alla gestione provvisoria dell'Ente e alla convocazione delle elezioni per il rinnovo degli organi statutari, motivato da gravi irregolarità gestionali.

Lamentano i ricorrenti in qualità di partecipanti, consiglieri e magistrati della Partecipanza, l'intervenuta soppressione del potere regionale di vigilanza per effetto della riforma dei domini collettivi contenuta nella legge statale n. 168/2017, la quale avrebbe assegnato ai predetti enti una dimensione esclusivamente privatistica e valorizzato l'autonomia statutaria, quali associazioni private, fermo restando il controllo da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'art. 23 c.c. previsto per le associazioni private. Ad avviso della Regione, invece, la natura privatistica delle Partecipanze agrarie non farebbe venir meno la necessità del controllo pubblicistico in considerazione dell'attività esercitata, di pubblico interesse, non avendo la legge statale n. 168/2017 abrogato la normativa regionale (n. 6/2004) né disciplinato la materia del potere di controllo e vigilanza, rimasto dunque regolato nella fattispecie dalla legislazione regionale

2.- E' senz'altro dirimente per la decisione del giudizio la questione in diritto - invero nuova e obiettivamente problematica - della persistenza o meno di un potere regionale di vigilanza e controllo sugli organi delle Partecipazioni agrarie in seguito all'entrata in vigore della legge 20 novembre 2017 n. 168.

3.- Giova all'uopo ripercorrere, per quel che qui interessa, la disciplina degli enti di gestione dei domini collettivi con particolare riferimento alle Partecipanze agrarie, come utilmente illustrata anche dalla difesa regionale.

La partecipanza agraria è un'antica forma di proprietà collettiva di terreni risalente al medioevo, tuttora in uso in Emilia, in Veneto, nel Polesine, in Piemonte.

Una Partecipanza agraria è una particolare specie di Associazione agraria, caratterizzata dall'essere composta da determinate famiglie che possiedono in modo esclusivo terre atte a colture agrarie e che

nel tempo vi hanno apportato sostanziali e permanenti migliorie (cfr. art. 65 R.D. n. 332/1928, regolamento sugli usi civici).

La divisione dei terreni avviene ogni vent'anni ed è ammessa esclusivamente fra i figli maschi viventi delle famiglie partecipanti (i cd. capisti). L'assenza di eredi maschi di una famiglia comporta la perdita permanente del diritto. All'atto della divisione vengono assegnati gli appezzamenti (detti "capi"), a patto di dimostrare di abitare nel territorio.

Le terre di uso civico appartengono, in proprietà collettiva ed indifferenziata, ai singoli individui membri della collettività, titolare dei diritti di uso civico, ma sono ordinariamente amministrate da un Ente esponentiale della collettività stessa.

L'Ente esponentiale è variamente denominato come Associazione agraria o in altro modo, (Comunale, Università agrarie, Partecipanze), a seconda dei luoghi e delle consuetudini. La normativa fondamentale riguardante la gestione dei beni di uso civico, tuttora vigente ed applicata, è contenuta nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332.

3.1.- Le competenze originariamente attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e ad altri organi periferici dello Stato dalla legge n. 1766/1927 e dal R.D. n. 332/1928 sopra cit., per effetto dell'art. 66, commi 5 e 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sono state trasferite alle Regioni a Statuto ordinario (in particolare, dopo aver precisato, al comma 1 del medesimo art. 66, che le funzioni in materia di "agricoltura e foreste", oggetto di trasferimento alle Regioni, concernono la: coltivazione della terra e le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni, i soggetti singoli o associati che vi operano...le destinazioni agrarie delle terre

di uso civico, oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici”).

3.2.- La legge 20 novembre 2017 n. 168 recante “Norme in materia di domini collettivi” ha definitivamente chiarito la natura di persone giuridiche di diritto privato, con autonomia statutaria, in capo agli Enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva. La predetta legge, agli effetti che qui rilevano, stabilisce all’art. 1, comma 1, che “la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto alla Costituzione, dotato di capacità di autonormazione e di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale”, nonché, al successivo comma 2, che “gli Enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”. A sua volta, il comma 4 dell’art. 2 stabilisce che “I beni di proprietà collettiva ed i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli Enti esponenziali delle collettività titolari”.

3.3. In base invece alla normativa regionale - che la Regione ritiene tutt’ora in vigore - le forme di controllo spettanti alla Regione Emilia-Romagna nei confronti di una Partecipanza agraria, che amministra terre di uso collettivo situate nel territorio regionale, restano: a) il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni concernenti lo Statuto ed i regolamenti, di cui all’art. 49, comma 1, lett. b), della L.R.24 marzo 2004, n. 6 (da esercitarsi con le modalità di cui al successivo art. 50). Detto controllo, che la L.R. del 2004 aveva disciplinato con riferimento “agli atti degli enti regionali, enti strumentali o dipendenti dalla Regione” è stato espressamente

esteso, con le stesse modalità, alle "Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna" con la modifica introdotta all'art. 49 medesimo ad opera della l.r. 30 luglio 2019 n.13 (che lo ha, con la stessa modifica, previsto anche nei confronti dei Consorzi di bonifica, dei Consorzi fitosanitari provinciali, delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, dell'Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali dell'Emilia-Romagna)); b) nonché diverse forme di controllo sostitutivo, secondo quanto previsto dal titolo III, capo II, della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (richiamato espressamente dal suddetto art. 49, comma 1, lett.b) che testualmente recita: "ferma restando l'applicazione del titolo III..." ed, in particolare, dall'art. 29, il quale al comma 1 stabilisce che: "in caso di gravi disfunzioni o deficienze amministrative, per violazioni di legge o di regolamenti ovvero per altre irregolarità che compromettano il normale funzionamento di un Ente dipendente, il Presidente della Giunta regionale, previa conforme delibera del Consiglio, adottata su proposta della Giunta, decreta lo scioglimento degli organi dell'Ente stesso. Con il medesimo decreto il Presidente nomina altresì un commissario per l'amministrazione provvisoria".

4.- Così sinteticamente ricostruito il complesso quadro normativo, ritiene il Collegio condivisibile l'assunto dei ricorrenti circa l'intervenuta abrogazione da parte della legge n. 1682017 della normativa regionale in tema di vigilanza e controllo degli organi delle Partecipanze agrarie.

La Consulta ha chiarito che il regime dominicale degli usi civici e proprietà collettive attiene unicamente alla materia dell'"ordinamento civile" come noto di competenza esclusiva dello Stato (Corte Costituzionale, 31 maggio 2018, n.113) in quanto "componenti stabili del sistema ambientale" e "strutture economico-

paesaggistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale” mentre la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost. che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche (Corte Costituzionale 24 aprile 2020, n. 71).

La richiamata legge regionale 6/2004 limitava espressamente la propria vigenza sino all’entrata in vigore di una nuova disciplina sulla materia.

La Giurisprudenza ha statuito che l’art. 1 della legge n. 168/2017 sia una norma che “non ‘positivizza’ ma che prende atto della (pre)esistenza di una proprietà collettiva ‘originaria’, intesa sia come ‘comproprietà inter-generazionale’ sia quale ‘ordinamento giuridico primario’ delle comunità stesse, a sua volta soggetto (non alla legge, ma direttamente) alla Costituzione” (Cassazione sez. II, 10 ottobre 2018, n. 24978).

A ben vedere l’art. 2, comma 4, della legge n. 168 del 2017, individua due diverse modalità di amministrazione delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico: (i) tramite gli enti esponenziali del ‘dominio collettivo’, creati dalla comunità titolare e dotati ex lege della personalità giuridica di diritto privato oppure, in loro assenza, (ii) tramite la gestione effettuata dal Comune con amministrazione e bilancio separati. In tale dualismo, gli A.S.B.U.C. si collocano fra gli enti esponenziali, essendo entità organizzate private diverse e separate dal Comune, dotate di autonomia statutaria. In tema di amministrazione dei patrimoni collettivi e dei diritti di uso civico, la loro connotazione pubblicistica non interferisce con la natura giuridica privata dei relativi enti esponenziali, tra i quali rientra l’A.S.B.U.C. (Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico), la cui

autorganizzazione resta improntata sul modello delle associazioni private (così Cassazione civile sez. I, 23 aprile 2021, n. 10837).

E' innegabile, ad avviso del Collegio, come la richiamata legge statale del 2017 abbia innovato i principi fondamentali evincibili dalla legislazione precedente in tema di domini collettivi e di usi civici, qualificando appunto le proprietà collettive come beni di interesse paesaggistico ed affermando l'innovativo principio della natura privatistica degli enti esponenziali.

L'art 10 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 sancisce che "le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali in contrasto con esse" (*ex multis* Corte Costituzionale, 25 giugno 2015, n.117; T.A.R. Liguria sez. I, 29 maggio 2013, n. 851) e rappresenta la norma di riferimento per determinare l'abrogazione dei richiamati artt. 29 L.R. 24/94 e 49 L.R. 6/2004.

Il silenzio da parte della legge 168/2017 in tema di vigilanza e controllo non può dunque essere assunto, come vorrebbe la Regione, al fine della permanenza della suindicata normativa regionale, divenuta incompatibile con i nuovi principi fondamentali della materia tracciati dallo Stato.

4.1.- E' del pari evidente che in nessun caso al fine della permanenza del controllo regionale le Partecipanze agrarie possono essere qualificate enti dipendenti o strumentali della Regione alla stregua ad es. dei consorzi di bonifica o dei consorzi fitosanitari provinciali, questi ultimi pacificamente enti pubblici (*ex plurimis* per i consorzi di bonifica Cassazione, 13 luglio 2000, n. 9300; Id. Sezioni Unite, 11 gennaio 1997, n. 191) al contrario delle Partecipanze che sono enti privati esponenziali della collettività di cittadini residenti.

4.2.- Né ad avviso del Collegio è sostenibile, come predica la Regione, una equiparazione con la disciplina in tema di fondazioni

ed in particolare all'art. 25 c.c. sul controllo amministrativo delle fondazioni.

Il controllo pubblico sulle fondazioni è funzionale oltre a tutelare il vincolo di destinazione del patrimonio allo scopo voluto dal fondatore (Consiglio di Stato sez. II, 11 giugno 2020, n. 3722) alla tutela dell'ente, trovando ragione nell'assenza di un controllo interno analogo a quello esercitato nelle associazioni dai membri o da appositi organi statutariamente previsti e a ciò deputati (T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 12 settembre 2019, n. 2178) mentre nelle Partecipanze agrarie è essenziale proprio l'elemento personale oltre la presenza di organi associativi.

La rilevanza pubblicistica della gestione dei beni della collettività caratterizzante il pregresso sistema è dunque venuta meno con l'entrata in vigore della legge 168 del 2017.

Ne consegue l'applicazione dell'art. 23 c.c. il quale prevede una generale annullabilità delle delibere assunte dall'assemblea dell'associazione riconosciuta e contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto, applicabile in via analogica anche alle delibere delle associazioni non riconosciute (*ex plurimis* Corte d'appello Napoli sez. I, 12 gennaio 2023, n. 86; Corte d'appello Roma sez. II, 3 marzo 2011, n. 903).

Come rilevato di recente autorevolmente dalla Cassazione "la natura pubblica dei beni non incide sulla connotazione privatistica - come espressamente prevista dalla legge - degli enti esponenziali di cui trattasi, la cui autorganizzazione è, quindi, improntata sul modello delle associazioni private, e ciò anche in ordine all'attività gestionale" (Cassazione Sez. Unite, 24 giugno 2020, n. 12482; Cassazione civile sez. I, 23 aprile 2021, n.10837).

5.- E' pertanto fondato il primo motivo di gravame, di natura assorbente.

6.- Alla luce delle suesposte argomentazioni il ricorso è fondato con l'effetto dell'annullamento del provvedimento impugnato.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite, attesa l'obiettiva complessità e novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO