

GIURISDIZIONE: Giurisdizione in generale - In genere - Enti esponenziali delle collettività titolari di uso civico e della proprietà collettiva - Natura giuridica di associazioni private - Configurabilità - Sindacato sugli atti di esercizio dei poteri loro conferiti da fonti normative - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza - Fattispecie

Cass. civ., Sez. Unite, 24 giugno 2020, n.12482

- in *Studium iuris*, 2, 2021, pag. 205

“[...] L’espressa qualificazione normativa rinvenibile nell’indicato della L. n. 168 del 2017, art. 1, comma 2 (con la quale è stata regolamentata - come ritenuto in dottrina - un terzo ordinamento civile della proprietà, ovvero quello della c.d. proprietà collettiva) comporta, quindi, che a detti enti [...] debba essere conferito il carattere giuridico di associazione privata.

Nè la connotazione pubblicistica che rivestono i diritti civici interferisce con la prevista natura giuridica privata di tali enti, i quali, benchè associazioni private, sono legittimati a contribuire alla tutela di interessi con valenza pubblicistica e al perseguimento, nonchè alla realizzazione di interessi di uguale natura. Allo stesso modo non ricopre al riguardo alcuna influenza la circostanza dei termini in cui viene individuato della medesima L. n. 168 del 2017, successivo art. 3, comma 3, l’oggetto degli stessi enti, laddove risulta stabilito che il regime giuridico dei beni collettivi (costituenti il patrimonio o demanio civico) resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-forestale.

In altre parole, la natura pubblica dei beni non incide sulla connotazione privatistica - come espressamente prevista dalla stessa 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 e alla struttura interna organica, cui sono funzionali le procedure elettorali.

In conseguenza di tale configurazione deve ritenersi che spetta al giudice ordinario il sindacato sugli atti con i quali detto ente - siccome soggetto associativo privato - esercita i poteri di autonomia conferitigli dal codice civile o da altra specifica fonte normativa, compresi gli atti relativi ai procedimenti costitutivi degli organi di gestione e alle previsioni dello Statuto, che rappresentano una delle principali espressioni della capacità di autonormazione dello stesso soggetto giuridico [...]”.

Svolgimento del processo

1. Il sig. T.R., nella qualità di consigliere utente ed elettore dell’Università Agraria di Bracciano, proponeva, in data 25 luglio 2019, ricorso al TAR Lazio per l’ottenimento dell’annullamento:

- della Delib. Consiglio Amministrazione dell'Università Agraria di Bracciano 10 luglio 2019, n. 3, avente ad oggetto "Elezioni del 30 giugno e 1 luglio 2019. Insediamento del Consiglio di Amministrazione. Esame delle condizioni di eleggibilità e compatibilità degli eletti";
- dei risultati elettorali, dell'individuazione degli eletti e dell'eventuale verbale relativo agli stessi;
- del decreto di indizione, datato 8 maggio 2019 e pubblicato il 15 maggio successivo, delle consultazioni per l'elezione diretta del Presidente e del Consiglio di Amministrazione, fissate per domenica 30 giugno 2019 e per il giorno successivo;
- del nuovo Statuto della suddetta Università Agraria di Bracciano approvato per adeguamento alla L. n. 168 del 2017, quale atto presupposto;
- della lista n. 2 collegata al candidato Presidente Pe.Fr., per violazione del principio di pari opportunità, nonché per difetto di titolarità del diritto di elettorato passivo in capo al candidato consigliere della lista n. 2 P.G.;
- della lista n. 1 collegata al candidato Presidente B.A.A., per violazione del principio di pari opportunità;
- della deliberazione n. 1 del 20 marzo 2019, con la quale era stato approvato l'elenco degli utenti dell'Università Agraria in discorso, nella parte in cui riconosceva la qualità di utente al sig. P.G., cui era attribuito apposito numero di iscrizione;
- di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente.

L'Università Agraria di Bracciano si costituiva in giudizio, instando per il rigetto del ricorso.

2. Instauratasi la causa dinanzi al citato TAR ed in pendenza della stessa, l'Università Agraria di Bracciano ha, con ricorso ritualmente notificato a tutti i contraddittori, proposto regolamento preventivo di giurisdizione per sentir affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

Ha resistito con controricorso il solo intimato T.R., il quale ha, invece, chiesto dichiararsi la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, depositando anche memoria illustrativa ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., comma 2.

Motivi della decisione

1. Con il formulato ricorso la ricorrente, dopo aver esposto i termini della vicenda fattuale e sulla premessa della sussistenza della sua personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (ai sensi della L. n. 168 del 2017, art. 1, comma 2), ha prospettato che, con riferimento al ricorso proposto dal T.R. dinanzi al TAR Lazio, la cognizione dello stesso deve ritenersi appartenente alla giurisdizione del giudice ordinario.

A tal proposito, la ricorrente ha sostenuto che il sindacato giurisdizionale sugli atti, con i quali un soggetto associativo privato esercita i poteri di autonomia conferitigli dal codice civile, spetta al giudice ordinario, e, quindi, con specifico riferimento al ricorso formulato dal T. dinanzi al giudice amministrativo, anche sugli atti nei quali si esprime la "capacità di autonormazione" riconosciuta dalla L. n. 168 del 2017, art. 1, comma 1, lett. b), agli enti (aventi personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria ai sensi del citato art. 1, comma 2, della stessa legge) esponenziali delle collettività civiche, in quanto ordinamento giuridico delle rispettive comunità primarie.

E ciò, osserva la ricorrente, anche nel caso in cui si tratti di atti emessi come nella concreta fattispecie - in relazione a procedimenti costitutivi degli organi di gestione dell'ente ed in ordine alla composizione degli stessi, come pure nell'ipotesi in cui si verta in tema di atti, come lo Statuto, nei quali si esprimono al massimo grado (in quanto atti contenenti, tra l'altro, la disciplina dell'ordinamento e dell'amministrazione dell'ente) il potere di autonomia e la "capacità di autonormazione" che l'ordinamento civile riconosce agli enti in questione.

Quindi, ad avviso della ricorrente, si dovrebbero ritenere assegnate - avuto riguardo alla disciplina generale delle associazioni di cui al capo II del titolo H del libro primo del codice civile - alla cognizione del giudice ordinario le controversie sulla legittimità delle disposizioni contenute, ai sensi dell'art. 16 c.c., nell'atto costitutivo e nello Statuto e, per espressa disposizione prevista dall'art. 23 c.c. (con particolare riguardo al comma 3), le cause concernenti la validità delle deliberazioni assembleari, nonché, ancora, per espressa disposizione dell'art. 24 c.c., le controversie concernenti l'esclusione di un associato e le similari controversie riguardanti anche le associazioni non riconosciute (artt. 36 c.c. e segg.).

Da qui la richiesta di affermare la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento alle domande contenute nel ricorso proposto dal T.R. dinanzi al TAR Lazio.

2. Queste Sezioni Unite ritengono che il proposto regolamento preventivo sulla cui ammissibilità non sussistono dubbi (non risultando adottati provvedimenti dall'adito giudice amministrativo implicanti, anche in via indiretta, statuizioni sulla giurisdizione) - debba essere risolto con l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario.

Si profila preliminarmente necessario osservare come, con riferimento alla vicenda in esame, non sia discutibile la natura giuridica privata dell'ente esponenziale identificantesi con l'Università Agraria di Bracciano, deponendo in tal senso l'univoco quadro normativo in concreto applicabile.

A tal proposito va rilevato che, ai sensi della L. 20 novembre 2017, n. 168, art. 1, comma 2 (contenente "Norme in materia di domini collettivi", entrata in vigore il 13 dicembre 2017 e, quindi, *ratione temporis* applicabile nel caso di specie), agli enti esponenziali delle collettività titolari di uso

civico e della proprietà collettiva è riconosciuta personalità giuridica di diritto privato nonché autonomia statutaria, così rimanendo superata al riguardo ogni disposizione normativa previgente (da considerarsi, perciò, abrogata).

Anche la Delib. Giunta Regionale Lazio n. 768 del 2018 (relativa a proposta di legge concernente la disciplina sull'esercizio delle funzioni amministrative in materia di domini collettivi e diritti di uso civico nella Regione Lazio) - richiamata nel ricorso - prende atto della riportata qualificazione normativa e, peraltro, al di là della sua inidoneità a produrre qualsiasi effetto giuridico, essa non contiene alcuno specifico riferimento relativo alle procedure elettorali riguardanti l'ente in questione.

L'espressa qualificazione normativa rinvenibile nell'indicato della L. n. 168 del 2017, art. 1, comma 2 (con la quale è stata regolamentata - come ritenuto in dottrina - un terzo ordinamento civile della proprietà, ovvero quello della c.d. proprietà collettiva) comporta, quindi, che a detti enti (tra i quali si include l'odierna ricorrente) debba essere conferito il carattere giuridico di associazione privata.

Nè la connotazione pubblicistica che rivestono i diritti civici interferisce con la prevista natura giuridica privata di tali enti, i quali, benchè associazioni private, sono legittimati a contribuire alla tutela di interessi con valenza pubblicistica e al perseguimento, nonché alla realizzazione di interessi di uguale natura. Allo stesso modo non ricopre al riguardo alcuna influenza la circostanza dei termini in cui viene individuato della medesima L. n. 168 del 2017, successivo art. 3, comma 3, l'oggetto degli stessi enti, laddove risulta stabilito che il regime giuridico dei beni collettivi (costituenti il patrimonio o demanio civico) resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-forestale.

In altre parole, la natura pubblica dei beni non incide sulla connotazione privatistica - come espressamente prevista dalla stessa 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 e alla struttura interna organica, cui sono funzionali le procedure elettorali.

In conseguenza di tale configurazione deve ritenersi che spetta al giudice ordinario il sindacato sugli atti con i quali detto ente - siccome soggetto associativo privato - esercita i poteri di autonomia conferitigli dal codice civile o da altra specifica fonte normativa, compresi gli atti relativi ai procedimenti costitutivi degli organi di gestione e alle previsioni dello Statuto, che rappresentano una delle principali espressioni della capacità di autonormazione dello stesso soggetto giuridico (cfr., per riferimenti generali, SU n. 3027/2002 e, più specificamente, SU n. 5505/1999, in virtù della quale si è ritenuto che la controversia promossa per denunciare l'invalidità di una delibera dell'assemblea straordinaria elettiva di una Federazione sportiva, sotto il profilo della inosservanza

delle norme statutarie disciplinanti lo svolgimento della vita associativa, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, in considerazione della natura privatistica di dette norme, e così dell'attinenza della domanda ad atti che la Federazione sportiva pone in essere quale associazione di soggetti privati, ovvero delle società sportive).

3. In definitiva, in conformità a quanto denunciato con il ricorso proposto ai sensi dell'art. 41 c.p.c., vanno ricondotte alla giurisdizione ordinaria le controversie riflettenti la validità stessa e l'efficacia dello Statuto dell'Università Agraria di Bracciano, nonché quelle involgenti la verifica di validità ed efficacia del decreto di indizione delle elezioni degli organi di detta Università e delle deliberazioni del C.d.A. della medesima di approvazione della lista degli utenti, di indizione delle elezioni degli organi di governo della stessa Università (anche con riferimento alla fissazione del periodo di svolgimento delle votazioni) e di proclamazione dei risultati delle inerenti consultazioni elettorali.

In virtù della sua soccombenza il controricorrente T.R. (che ha insistito per l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo) va condannato al pagamento delle spese del presente giudizio che si liquidano nei termini di cui in dispositivo.

Non occorre, invece, adottare alcuna pronuncia sulle spese con riguardo al rapporto processuale tra la ricorrente e gli altri tre intimati, già chiamati in giudizio dinanzi al TAR Lazio quali meri controinteressati, non avendo essi svolto alcuna attività difensiva in questa sede.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario. Condanna il controricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, che si liquidano in complessivi Euro 2.200,00, di cui Euro 200,00 per esborsi, oltre contributo forfettario, Iva e Cpa nella misura e sulle voci come per legge.

Conclusioni

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite, il 9 giugno 2020.

Depositato in Cancelleria il 24 giugno 2020