

REPUBBLICA ITALIANA
, IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI ROMA
SEZIONE USI CIVICI

così composta:

Dott. Nicola Pannullo Presidente

Dott Giampiero Barrasso Consigliere

Dott. Gisella Dedato Consigliere Relatore

riunita in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado d'appello iscritta al numero 6474 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2018, trattenuta in decisione all'udienza del giorno 03/11/2020, vertente

TRA

REGIONE UMBRIA (c.f.80000130544), domiciliata presso l'Avvocatura regionale, con sede in Perugia, Corso Vannucci n. 30, rappresentata e difesa dall'Avv. GOBBO ANNA RITA (c.f. GBBNRT66H42G601U), come da procura in atti RECLAMANTE

E

GRUPPO DI INTERVENTO GIURIDICO ONLUS, domiciliato in VIA Roma, via Ruffini n. 2, presso lo studio dell'Avv. Tommaso Raccuglia, rappresentato e difeso dall' Avv. PACIFICO ROSALIA (c.f. PCFRSL59P49E625M), come da procura in atti, RECLAMATO

E WILDERNESS ITALIA ONLUS-UMBRIA, non costituito RECLAMATO

E COMUNANZA AGRARIA DI CASTELLUCCIO, domiciliata in VIA CAIROLI, 1 06046 NORCIA, presso lo studio dell'Avv. ANGELETTI VALENTINO (c.f. NGLVNT64L08F935S), che la rappresenta e difende con procura in atti

RECLAMATA

E COMUNE di NORCIA, non costituito RECLAMATO

E SPECIALE RAPPRESENTANZA DEI NATURALI DI NORCIA, non costituita RECLAMATA

E Procura Generale

OGGETTO: appello contro la sentenza n. 19 depositata dal Commissario per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana, depositata il 13 marzo 2018

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con la sentenza di cui in epigrafe, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le regioni Lazio, Umbria e Toscana ha così riassunto la vicenda per cui è causa:

I ricorrenti segnalavano al Commissario l'occupazione di terreni civici adibiti, seppur temporaneamente, ad area sosta segnalando "l'opportunità di disporre le adeguate procedure giurisdizionali, nonché gli opportuni provvedimenti cautelari e finalizzati al recupero alla corretta fruizione dei diritti di uso civico ex art. 9, comma 3°, e 29, comma 4°, della legge n. 1766/1927 e s.m.i." relativamente all'area denominata "Piani di Castelluccio" del Comune di Norcia (PG) (foglio 77, p. 5/p e f. 76. P. nn. 365, 367, 364/r e 366/r.)".

Veniva quindi iniziato in presente giudizio con decreto di citazione n. 414 del 30.11.2016.

Alla prima udienza del 11.04.2016 compariva personalmente il Sindaco il quale precisava che: "si tratta di un'area di sosta temporanea e non vi è contestazione sull'esistenza degli usi civici nel compendio di terre oggetto della presente controversia".

L'udienza veniva quindi rinviata al 10.10.2016 onde consentire l'evocazione in giudizio della Comunanza Agraria di Castelluccio atteso l'esito negativo della notifica.

Tuttavia, con ulteriore atto ricevuto in data 27.06.2016, i ricorrenti segnalavano l'occupazione di detti terreni ribadendo: "l'opportunità di disporre nell'ambito del procedimento giurisdizionale n. 17/2015 gli opportuni provvedimenti cautelari e finalizzati al recupero alla corretta fruizione dei diritti di uso civico ex artt. 9, comma 3°, e 29, comma 4°, della legge n. 1766/1927 e s.m.i." e reiterando la richiesta di sequestro. Con ordinanza del 14.07.2016 veniva disposto il sequestro giudiziario dei terreni siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Grande"); foglio 35, partt. 522-507 e 2 (località "Pian Perduto"). Si costituiva in giudizio la Comunanza Agraria di Castelluccio deducendo di aver concesso al Comune di Norcia "una piccola superficie dei terreni di uso civico", "per un periodo di tempo limitato", "solo per un anno", per "esigenze eccezionali di pubblica incolumità" concludendo pertanto che tale concessione non incideva minimamente sull'esercizio dei diritti di uso civico degli utenti della Comunanza.

Tanto premesso chiedeva il rigetto delle domande avversarie.

Si costituiva in giudizio il Comune di Norcia deducendo che l'occupazione era stata autorizzata e motivata da esigenze di pubblica incolumità condivise anche con il Prefetto. Detta occupazione aveva comunque interessato solo una piccola porzione dei terreni per un tempo limitato senza che fosse compromessa irreversibilmente la destinazione dei beni.

Tanto premesso chiedeva il rigetto dei ricorsi con refusione delle spese.

Si costituiva in giudizio la Regione Umbria eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Commissario a causa dell'assenza di contestazioni in ordine all'esistenza degli usi civici nonché il difetto di interesse ad agire per decorrenza del termine di efficacia dell'autorizzazione.

Tanto premesso chiedeva il rigetto dei ricorsi, il dissequestro dei terreni e la refusione delle spese di lite.

All'udienza del 27.11.2017 le parti precisavano le proprie conclusioni riportandosi a quelle rassegnate in atti ed il Commissario tratteneva la causa in decisione previa concessione dei termini ex articolo 190 c.p.c. All'esito del giudizio, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le regioni Lazio, Umbria e Toscana ha così provveduto:

Dichiara che i fondi censiti in catasto del Comune di Norcia al Foglio 77, particella 5 parte ed al Foglio 35 particelle nn. 522, 507 e 2, sono gravati da usi civici talchè non potevano essere adibiti ad aree di sosta temporanea per autoveicoli;

ordina il dissequestro dei terreni oggetto dell'ordinanza del 14.07.2016 siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Grande"), foglio 35, parti 522-507 e 2 (località "Pian Perduto") con restituzione degli stessi in favore della Comunanza Agraria di Castelluccio.

Queste le argomentazioni poste a fondamento della decisione:

Occorre innanzitutto scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle difese dei resistenti.

Sul punto deve rilevarsi che non vi è contestazione tra le parti sull'originaria esistenza degli usi civici sui fondi per cui è causa.

I terreni siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Grande"), foglio 35, partt. 522-507 e 2 (località "Pian Perduto") sono gravati da usi civici come si evince dalla loro intestazione alla Comunanza Agraria di Castelluccio.

Tale natura non è contestata dal Comune di Norcia come da dichiarazione resa all'udienza dell'11.04.2016. La giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, riguarda non solo le controversie circa l'esistenza di tali diritti ma anche la loro natura e la loro estensione.

Nel caso di specie i ricorrenti chiedono appunto che venga accertata, oltre che la natura dei diritti di uso civico esistenti nel Comune di Norcia, anche la loro estensione. In particolare i ricorrenti lamentano l'illegittima compressione di tali diritti.

Né la giurisdizione può venir meno a seguito dell'emanazione di atti amministrativi.

Appartiene infatti alla giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici l'accertamento di una situazione di fatto corrispondente all'esercizio di un diritto di uso civico in favore di un singolo utente e della legittimità degli atti comunali incidenti su tale situazione anche se non sia contestata la "qualitas soli", poiché la risoluzione di dette questioni implica la necessità di decidere con efficacia di giudicato sull'esistenza, natura ed estensione del diritto di uso civico, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 19472 del 16/09/2014).

Spetta pertanto alla giurisdizione Commissariale l'accertamento della natura demaniale civica di determinati terreni a fini di recupero dei medesimi al pieno godimento della collettività cui sono destinati senza che possa in contrario rilevare la circostanza che, a prescindere dalle espressioni all'uopo usate, siano state proposte domande di inefficacia di atti o provvedimenti in obiettivo contrasto con il libero godimento degli usi civici ed intesa, pertanto, al conseguimento dei fini suddetti (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 13032 del 04/12/1991).

L'illegittima compressione dell'esercizio degli usi civici, seppure per un tempo determinato, costituisce contestazione implicita della loro natura impedendo il loro godimento in conformità della loro destinazione. La giurisdizione Commissariale comprende il potere di disapplicare eventuali provvedimenti amministrativi che incidano direttamente sulla "qualitas soli" dei terreni (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 17668 del 20/11/2003) nonché la cognizione delle domande dirette a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che

presuppone la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della "qualitas soli", di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 9829 del 07/05/2014).

L'eccezione di difetto di giurisdizione deve pertanto essere respinta.

Per analoghe ragioni deve essere respinta l'eccezione di carenza di interesse ad agire per decorrenza del termine di efficacia dell'autorizzazione.

Del resto l'interesse ad agire sussiste anche in presenza di un mero interesse morale.

Nei merito deve osservarsi quanto segue.

Il Comune di Norcia con lettera del 12.05.2016 (prot. n. 5505) e del 31.05.2016 (prot. n. 6236) chiedeva alla Comunità Agraria la "concessione a titolo gratuito" dei fondi censiti in catasto al Foglio 77, particella 5 parte ed al Foglio 35 particelle nn. 522, 507 e 2, al fine di essere adibite ad aree di sosta temporanea per autoveicoli.

Con delibera del c.d.a n.14 del 04.06.2016, la Comunità Agraria di Castelluccio prendeva atto delle richieste del Comune di Norcia prot. n. 5505 del 12.05.2016 e prot. n. 6236 del 31.05.2016, e disponeva di concedere al Comune di Norcia le predette aree.

Con delibera n. 23 del 21.06.2016, la Comunità Agraria, prendeva atto delle ulteriori richieste del Comune di Norcia prot. n. 6523 dell' 8.06.2016 e prot. n. 6962 del 17.06.2016, e chiedeva alla Regione Umbria-Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici, Faunistica, l'autorizzazione al cambio di destinazione d'uso temporaneo per le predette porzioni di terreno.

La Regione dell'Umbria, con determinazione dirigenziale del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi Naturalistici, faunistica n. 6396 del 13.07.2016, notificata il 14.07.2016 al n. 301, ha espressamente determinato di:

"1) autorizzare la Comunità Agraria di Castelluccio al cambio di destinazione d'uso temporaneo fino al 31 luglio 2016 sui seguenti terreni: particella 5/parte del Fg. 77 e particella 507 del Fg. 35 del NCT del Comune di Norcia per una superficie di mq 18.0000 circa;

2) di disporre che l'amministrazione comunale di Norcia o altro soggetto giuridico preposto alla gestione dell'area di sosta deve versare alle casse della Comunità Agraria di Castelluccio la somma di € 150,00 che dovrà essere esclusivamente destinata a realizzare opere permanenti nell'interesse generale della collettività della frazione di Castelluccio;

3) di disporre che al termine previsto del 31 luglio 2016 l'amministrazione comunale di Norcia o la comunità Agraria di Castelluccio dovranno comunicare a questo servizio l'avvenuta cessazione delle attività al fine di consentire la valutazione di eventuali danni". La Comunità Agraria emetteva, quindi, atto confermativo del 19.7.2016 n. 27.

Gli "usi civici" sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività.

Essi sono disciplinati, in linea generale, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (mantenuta in vigore dall'allegato 1 del comma 1 dell'art. 1, D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, limitatamente agli articoli da 1 a 34

e da 36 a 43) e dal relativo regolamento di cui al r.d. n. 332/1928 nonché dalla recentissima legge n. 168/2017.

Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, II° co. della L. n.1766 cit, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e - solo in via di eccezione - salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti.

Tale deroga all'utilizzazione del terreno, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Consiglio Stato 25 settembre 2007 n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247).

In tale direzione i beni di uso civico sono di norma inalienabili, incommerciabili ed insuscettibili di usucapione talché essi sono sostanzialmente riconducibili al regime giuridico della demanialità (cfr. Cass. Civ. III, 28 Settembre 2011 n.19792; Cass. Civ. III, 28 Settembre 2011 n.19792; Cass. Civ., sez III, n. 1940/2004; idem Sez. V, n. 11993/2003).

Stabilisce in proposito l'articolo 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 che "Il regime giuridico dei beni di cui al comma I resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscettibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale".

In ordine alla legittimità del provvedimento di mutamento della destinazione d'uso (Determinazione dirigenziale n. 10160 del 05.10.2017) deve innanzitutto osservarsi che la legge regionale n. 1/1984 attribuisce, all'articolo 3, le competenze in materia alla Giunta Regionale ed essa non risulta essere stata abrogata. Il successivo articolo 5 vieta il "mutamento di destinazione dei terreni in deroga a quanto previsto dai piani di sviluppo economico di cui al successivo art. 7".

Infine il comma IV° dell'articolo 8 condiziona la concessione delle terre civiche alla "presentazione di un piano di sviluppo aziendale o interaziendale, predisposto ai sensi della legge regionale 20 luglio 1979, n. 38, in conformità con le indicazioni dei piani di cui al precedente art. 7".

Non risulta che tale atto (emanato appena 30 giorni dopo la presentazione dell'istanza) abbia tenuto conto di tali indicazioni.

Occorre quindi richiamare la sentenza n. 0103 del 2017 della Corte Costituzionale in cui si legge che : "La richiamata evoluzione normativa consente di focalizzare l'attenzione sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici, con particolare riguardo agli istituti traslativi attraverso i quali tali trasformazioni divengono possibili.

Da un lato, l'alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria.

Già prima dell'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio questa Corte aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse «di conservazione

dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 391 del 1989).

Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnicoamministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928. In tale prospettiva, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico: infatti i decreti di autorizzazione al mutamento prevedono, salvo casi eccezionali, la clausola risolutiva ricavata dal citato art. 41, secondo cui, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti.

Queste ultime - per quanto precedentemente argomentato - devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione (in tal senso, sentenza n. 210 del 2014). Si legge in proposito nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1698/2013 che : "Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, II° co. della L. n.1766 cit, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e -- solo in via di eccezione-- salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti. Tale deroga all'utilizzazione del terreno, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Consiglio Stato sez. IV 25 settembre 2007 n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247).

In tale direzione, se i beni di uso civico sono di norma inalienabili, incommerciabili ed insuscettibili di usucapione, esattamente il TAR ha fatto proprio l'univoco orientamento della Corte di Cassazione, per cui essi sono sostanzialmente riconducibili al regime giuridico della demanialità (cfr. di recente Cass. Civ. III, 28 Settembre 2011 n.19792; Cass. Civ. III, 28 Settembre 2011 n.19792; Cass. Civ., sez III, n. 1940/2004; idem Sez. V, n. 11993/2003).

In tale scia, le terre appartenenti ai diritti civici risultano, di norma, incompatibili con l'attività edificatoria (arg. Consiglio Stato sez. IV 19 dicembre 2003 n. 8365) per l'evidente ragione che "privatizzano" a tempo indeterminato un bene, i cui diritti spettano invece ad una collettività, sottraendo spesso definitivamente alla pubblica utilità i benefici provenienti dalla terra, dai boschi e dalle acque".

Afferma ancora il Consiglio di Stato nella predetta sentenza che: "Quando il mutamento di destinazione "in deroga" delle terre sottoposte ad uso civico si risolve in un'attribuzione a terzi di diritti spettanti alla collettività, l'iter per il rilascio della relativa autorizzazione deve quindi essere necessariamente ricondotto all'ambito proprio dei procedimenti di concessione dei beni demaniali, in quanto ha l'identico effetto di privare i componenti della collettività (che ne sono i veri titolari) del beneficio, per trasferirlo a soggetti privati che richiedono l'utilizzazione imprenditoriale del terreno a fini di lucro personale per un consistente lasso di tempo.... Infatti, se i diritti appartengono alla collettività e questi sono solo amministrati dal Comune sotto il controllo della Regione, è evidente che le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere al predetto assetto istituzionale, ma soprattutto debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione in quanto, analogamente alle concessioni di beni demaniali, anche qui il procedimento finisce per costituire un utilizzo

privato di beni della collettività che, nel favorire le possibilità di lucro di un determinato imprenditore in danno degli altri, altera le naturali dinamiche del mercato (arg. ex Corte Cost. 13 maggio 2005 n. 5).

La natura comunque "pubblica" dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i, i quali non solo si applicano direttamente nel nostro ordinamento, ma debbono informare il comportamento della P.A., anche quando, come nel caso di concessioni di diritti su beni pubblici, non vi è una specifica norma che preveda la procedura dell'evidenza pubblica (cfr. Consiglio di Stato Sezione V, 19 giugno 2009, n. 4035).

In coerenza di tale ultima considerazione e della ricordata natura collettiva "duale" dei diritti reali, l'interpretazione costituzionalmente orientata ai cardini di cui all'art. 97 Cost. impone che le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione debbano anche rispettare le regole di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i. ed in particolare i principi generali:

- del contraddittorio, di informazione e di partecipazione pubblica: pertanto, prima di procedere a qualunque iniziativa in materia di deroga ex art. 12 della L. n. 1766/1927, le amministrazioni comunali - la cui rappresentanza è pur sempre in nome della loro collettività
- devono dare massima notorietà a mezzo di pubblici avvisi anche sul proprio sito internet, dell'esistenza dell'iniziativa ed delle relative condizioni generali, al fine di consentire la partecipazione e richieste di chiarimenti, l'emersione del dissenso, il vaglio delle eventuali obiezioni dei soggetti appartenenti alla comunità che sono i reali titolari dei diritti civici;
- di trasparenza, pubblicità ed imparzialità: la procedura ad evidenza pubblica non può che seguire il canone generale di cui all'art. 12 della L. n. 241/1990 che è espressione concreta dei cardini costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione a presidio dei principi dell'imparzialità e della trasparenza (cfr. Consiglio Stato sez. V 10 maggio 2005 n. 2345).

La predetta norma (oltre ai casi "... di sovvenzioni e sussidi, ecc...") disciplina, senza distinzioni di sorta, tutte le concessioni concernenti "...l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati" tra i quali rientrano indubbiamente anche le fattispecie di cui all'art. 12 della L. n. 1766/1927.

Pertanto, l'autorizzazione alla cessione ovvero al mutamento di destinazione di un bene civico deve essere senz'altro "...subordinata alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle Amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le Amministrazioni devono attenersi" (come recita il cit. art. 12). E ciò a prescindere dal fatto che il procedimento de quo sia stato iniziato, o meno, ad istanza di parte. Infatti anche nell'ipotesi in cui il procedimento inizi non già per volontà dell'amministrazione bensì sulla base di una specifica richiesta di uno dei soggetti interessati all'utilizzo del bene, le concessioni di beni civici non sfuggono ai principi che impongono comunque l'espletamento di un confronto concorrenziale per l'individuazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati e per il conseguimento del massimo utile per l'universitas civium.

In definitiva, in materia di usi civici l'applicazione dell'art. 12 della L. n.1766 non può in nessun caso prescindere dal previo esperimento della pubblicità e dalla predeterminazione dei criteri di assegnazione che devono essere resi previamente noti a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa e dalla successiva puntuale verifica dell'applicazione degli stessi nel provvedimento comunale di richiesta alla Regione di assenso al mutamento di destinazione.

Sotto altro profilo poi, contrariamente a quanto affermano le società appellanti, quando, come nel caso in esame, la richiesta di mutamento di destinazione comporti una rilevante e permanente alterazione dello stato dei luoghi non è escluso che - a maggior garanzia dell'eventuale ripristino dei luoghi e del rispetto delle regole per la definizione dei rapporti giuridici successivi alla scadenza del periodo tra affidatari e collettività - il beneficiario dell'autorizzazione per lo sfruttamento "in deroga" ex art. 12 della L. n.1766 di terreni gravati da usi civici possa essere individuato attraverso l'esperimento di una procedura di "project financing", ex art. 153, del d.lgs. 12/04/2006, n. 163 e s.m.i. ("Codice dei contratti").

In conseguenza delle affermazioni che precedono, pertanto, il Comune nel caso in esame: -

- in primo luogo, avrebbe dovuto dare pubblica notizia (es. con pubbliche affissioni, albo pretorio, siti informatici, ecc. ecc.), dell'esistenza di una richiesta di deroga al diritto civico delle società;

-- in secondo luogo, era tenuto a procedere alla pubblicazione dell'avviso diretto ad altri possibili operatori professionali del settore contenenti i requisiti ed elementi di ammissione (ovvero una sintesi delle proposte di utilizzo e delle utilità promesse), i criteri di valutazione delle eventuali richieste alternative, nonché le modalità procedurali per la valutazione delle diverse ipotesi". Nessuna di tali attività che condizionano la legittimità dei provvedimenti adottati risultano essere state poste in essere né risultano essere state seguite le regole della procedura ad evidenza pubblica, come è obbligo per il Comune che amministra gli usi civici. Ed infatti l'istanza di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso fatta dal Comune alla Regione non può prescindere dal previo espletamento di una gara pubblica da indirsi da parte dello stesso Comune.

Si legge sempre nella predetta sentenza che: "Il provvedimento contenente sia l'individuazione del beneficiario che la proposta di deroga dell'Amministrazione Comunale è tuttavia sottoposto ad una fase integrativa dell'efficacia, costituita dal controllo dell'Autorità Regionale, di cui all'art. 41 del regolamento attuativo di cui al r.d. n. 332/1928 relativamente all' "an", al "quid" ed al "quomodo".

Quanto al "quomodo": il controllo deve attenere in particolare :

-- alla verifica della legittimità stessa del procedimento svolto dal Comune ai sensi di cui all'art.12 L. n. n.241/1990 ovvero con la procedura di cui all'art. 153, del d.lgs. 12/04/2006, n. 163 e s.m.i.;

-- alla veridicità e congruità, sul piano logico e fattuale, degli elementi allegati dall'Amministrazione comunale a dimostrazione dell'utilità effettiva, e dei relativi riscontri e giustificazioni nell'ambito del "business plan" proposto dall'azienda richiedente;

-- alla ricorrenza di una precisa data di scadenza dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, in quanto un provvedimento senza un termine equivarrebbe ad una cessione a titolo definitivo;

- - alla concretezza delle guarentigie e delle garanzie concernenti rispettivamente gli oneri del beneficiario di restituzione e/o le modalità di ripristino dei siti espressamente previste dall'art. 41 del r.d. n. 332/1928 ed al rispetto degli obblighi assunti dal beneficiario.

Infine il decreto autorizzativo, di cui all'art. 41 del r.d. n. 332/1928, deve contemplare anche le nuove finalità, qualora non fosse più possibile la restituzione dei fondi alla primigenia destinazione, successivamente alla cessazione della deroga".

Nessuno di tali aspetti viene menzionato nel provvedimento di mutamento di destinazione d'uso. .

Deve ulteriormente osservarsi che il provvedimento di mutamento di destinazione presuppone un provvedimento di classificazione a categoria nella specie "categoria A" .

Infatti solo terreni rientranti in tale categoria potrebbero essere oggetto di mutamento di destinazione.

Non vi è prova in atti della preventiva adozione di tale provvedimento e ciò inficia la legittimità degli atti successivi (mutamento di destinazione).

Viene richiamato dai resistenti l'articolo 12 della legge 1766 del 1927.

Tale normativa deve tuttavia necessariamente essere coordinata con le leggi successive.

Se è vero che le competenze amministrative in materia di usi civici sono state attribuite alle Regioni sin dal 1977 tuttavia nel 1985 è stata emanata la legge 431 (c.d. Legge Galasso) il cui articolo 1, lettera h), ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall'articolo 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" (lettera f) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio. Da ultimo l'articolo 6 della legge 168 del 2017 stabilisce che : "Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici".

Si tratta di norme di grande riforma economico-sociale (Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) con conseguenti limiti all'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

Ritiene il Commissario che questa norma imponga di rivedere le competenze amministrative in materia di usi civici.

Invero la qualificazione dei terreni gravati da uso civico quali beni di rilievo ambientale non può non avere ricadute sulla loro disciplina.

Nel caso che ci occupa avrebbero dovuto essere preventivamente richieste le autorizzazioni paesaggistiche altrimenti, con il mutamento di destinazione d'uso, la Regione avrebbe potuto far venire meno, seppur provvisoriamente, i vincoli ambientali gravanti su alcune aree invadendo così le competenze statali in materia. Non a caso la legge n. 168 del 2017 all'articolo 3, comma VI°, prevede la conservazione del vincolo "sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici".

Nel caso in esame non risultano rilasciate le autorizzazioni paesaggistiche ai sensi del D.L.vo 42/2004. Previa disapplicazione della Determinazione Dirigenziale n. 6396 del 13.07.2016 deve dichiararsi l'illegittimità dell'occupazione dei fondi censiti in catasto al Foglio 77, particella 5 parte ed al Foglio 35 particelle nn. 522, 507 e 2, al fine di essere adibite ad aree di sosta temporanea per autoveicoli.

La conclusione del giudizio impone di ordinare il dissequestro dei terreni oggetto dell'ordinanza del 14.07.2016 siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Castelluccio).

I ricorrenti non si sono costituiti in giudizio a mezzo di un Difensore e pertanto non hanno diritto alla refusione delle spese di lite.

Avverso tale sentenza ha proposto reclamo la Regione Umbria, formulando i seguenti motivi:

1) Sul difetto di giurisdizione.

Ha dedotto la reclamante che la giurisdizione del Commissario per gli usi civici è limitata ex art. 29 L. n. 1766/27 alle controversie relative all'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti d'uso civico, ovvero alla qualità demaniale del suolo, nonché alle questioni relative alla rivendicazione, intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, ogni qualvolta attengano a controversie aventi ad oggetto l'accertamento tra i titolari delle rispettive posizioni soggettive e debbano essere risolte con efficacia di giudicato.

Nel caso di specie, secondo la prospettazione della reclamante, nessuna contestazione vi è stata sulla qualitas soli, dunque il Commissario non doveva pronunciarsi, neanche incidenter tantum, su tale qualitas. L'oggetto del contendere verteva sulla legittimità o meno del provvedimento di autorizzazione al mutamento di destinazione emesso dalla Regione. Pertanto, dovendosi sindacare l'esercizio del potere amministrativo, la giurisdizione non poteva che spettare al giudice amministrativo.

2) Sull'inammissibilità per carenza di interesse.

Ha dedotto che la temporaneità del provvedimento di mutamento di destinazione (scaduto il 31 luglio 2016 ancor prima dell'inizio del giudizio) impedisce la configurazione dell'interesse ad agire, dovendo questo essere attuale e concreto.

3) Nel merito.

Ha dedotto che il Commissario non ha individuato in modo corretto le aree oggetto della determinazione dirigenziale n. 6396/2016, in quanto, per la loro individuazione, si è basato sulla documentazione fotografica depositata dai ricorrenti che non rappresenta le aree per cui è causa, tanto che in essa è visibile un chiosco, che in realtà non è stato mai installato su dette aree.

Ed inoltre, ha basato la decisione su aspetti non pertinenti con la vicenda per cui è causa, affermando la necessità dell'espletamento di una gara pubblica, quale presupposto indefettibile per la legittimità del mutamento di destinazione, senza tener conto che la richiesta del mutamento di destinazione era stata avanzata dal Comune alla Comunità agraria (ente pubblico di tipo semplice) e che i rapporti fra enti pubblici per finalità pubbliche (nel caso di specie, esigenze di ordine e sicurezza) esulano completamente dall'applicazione delle procedure d'appalto.

Ha censurato la sentenza anche per aver ritenuto necessaria l'autorizzazione paesaggistica nonostante non vi fosse stata alcuna modifica dello stato dei luoghi, specificando che non può riscontrarsi alcun pregiudizio per i cives, in quanto l'utilizzazione era prevista per un periodo limitatissimo (circa venti giorni) su un ettaro di pascolo sui 1628 ettari di pertinenza dei cives,

Il pregiudizio è da escludersi, secondo la reclamante, anche in relazione ai capi di bestiame presenti (circa 1600 a fronte di un carico compatibile di almeno 6400 capi, tenuto conto dell'estensione dell'area facente capo ai cives).

Altra censura mossa alla sentenza riguarda la parte in cui ha ritenuto che l'autorizzazione al mutamento di destinazione fosse della Giunta e non del Dirigente regionale, senza tener conto che, nel caso di specie, non si è in presenza di concessione di terre ma di un accordo fra enti pubblici per esigenze di ordine e di sicurezza, donde la competenza non poteva che essere del Dirigente, a cui spetta l'attività amministrativa e gestionale, essendo riservata alla giunta l'attività di indirizzo generale, intendendosi per essa la definizione degli obiettivi generali dell'azione regionale, delle politiche da perseguire, dei risultati da raggiungere e dei programmi da attuare.

La comunanza agraria di Castelluccio ha aderito alle argomentazioni in fatto e in diritto della reclamante, formulando le medesime conclusioni.

Il Gruppo d'Intervento Giuridico onlus, associazione ecologista corrente in Cagliari, via Grazia Deledda n. 39, ha contestato le avverse doglianze, chiedendo il rigetto del reclamo.

Il Procuratore Generale ha chiesto l'annullamento della sentenza, sul presupposto che l'autorizzazione concessa per realizzare un parcheggio temporaneo, legato a particolari eventi, non realizza una compromissione, giudiziariamente apprezzabile, del diritto collettivo sul terreno.

La causa, all'udienza del 2 novembre 2020, sulle rassegnate conclusioni delle parti, è stata trattenuta in decisione, con assegnazione dei termini di cui all'art. 190 c.p.c.

Osserva la Corte che non ha pregio la censura relativa alla giurisdizione.

Ed invero, come correttamente evidenziato dal Commissario, la giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, non è limitata alle controversie relative all'esistenza degli usi civici ma anche a quelle attinenti alla loro natura e alla loro estensione.

Da ciò ne consegue che, anche nelle ipotesi in cui la controversia ha ad oggetto l'accertamento dei limiti entro cui possono essere compresi gli usi civici, dunque l'accertamento dell'estensione degli usi civici (dovendosi intendere per estensione dell'uso civico il suo contenuto o meglio le facoltà racchiuse in esso che non possono essere sacrificate a danno della collettività dei cives), la giurisdizione si radica in capo al Commissario per gli usi civici, pur in assenza di contestazione sull'esistenza degli usi civici.

Nel caso di specie, la controversia ha ad oggetto proprio l'estensione di tali diritti, avendo i ricorrenti lamentato l'occupazione dell'area per cui è causa, gravata dagli usi civici, sostenendone l'illiceità per il pregiudizio subito dai cives, non potendosi limitare, a loro avviso, la fruibilità dell'area neanche in via temporanea, essendo il diritto civico una posizione giuridica che deve garantire in modo pieno, anche sotto il profilo della tutela ambientale, le esigenze dei cives.

L'accertamento demandato al Commissario per gli usi civici si identifica, dunque, nell'accertamento della liceità o meno del sacrificio della collettività beneficiaria dei diritti civici, realizzato con un mutamento di destinazione temporaneo volto a soddisfare ulteriori e diversi interessi pubblici (esigenze di ordine pubblico), anche tenuto conto dell'interesse dei cives alla conservazione dell'ambiente naturale.

In conclusione, la tutela anche ambientale richiesta per il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, spetta al Commissario per gli usi civici e non al giudice amministrativo.

Anche la censura relativa all'interesse ad agire è infondata.

Ed invero, l'interesse all'accertamento dell'estensione degli usi civici era concreto e attuale, sol se si consideri che, per quanto dedotto anche dalla reclamante, l'area per cui è causa già in passato era stata utilizzata, sempre nel periodo estivo, quale area di parcheggio.

Ed allora, anche se il provvedimento di mutamento di destinazione era scaduto il 31 luglio 2016, dunque ancor prima dell'inizio del giudizio, l'interesse sussisteva, attesa la necessità di evitare che si consolidasse un utilizzo dell'area de qua, quale area di parcheggio, nel periodo estivo, attraverso la reiterazione del provvedimento di mutamento della destinazione dell'area all'inizio di ogni periodo estivo.

Passando ad esaminare il merito, osserva la Corte che l'eventuale discrasia tra la documentazione fotografica versata in atti e il reale stato dei luoghi, non ha alcuna influenza nel caso in esame, in quanto costituisce circostanza incontestata, oltre che documentata, il fatto che l'area de qua è stata utilizzata quale parcheggio.

La presenza o meno di un chiosco non cambia i termini della questione.

Così come non può ritenersi che non vi sia stato alcun pregiudizio per i cives in ragione dell'utilizzazione temporalmente limitata a circa venti giorni dell'area in questione, in quanto tale sacrificio non è oggettivamente inconsistente, sol se si consideri che, come suddetto, anche negli anni passati i cives avevano subito analogo pregiudizio, sempre nel mese di luglio.

Dunque, senza l'accertamento invocato è ragionevole ritenere che la Comunanza anche negli anni futuri avrebbe continuato ad autorizzare il Comune ad utilizzare l'area, privando così in modo continuativo, sia pure non ininterrotto, i cives dal pieno godimento dell'area per cui è causa.

Né tantomeno può influire sul pregiudizio l'estensione dell'area e la necessità di pascolo in relazione al numero dei capi di bestiame, in quanto l'eventuale eccessività dell'area vincolata a pascolo rispetto alle reali esigenze della collettività non può comportare la riduzione della stessa, anche in considerazione dei vincoli paesaggistici.

Sulla competenza ad emettere il provvedimento di mutamento di destinazione, che, ad avviso della reclamante, si radica in capo al dirigente regionale, per essere un mero atto gestionale, mentre secondo il Commissario è di competenza della Giunta ex art. 3. legge Regione Umbria n. 1 del 1984, osserva la Corte che la disposizione normativa richiamata dal Commissario non lascia dubbi sulla competenza della Giunta. Tale norma, individua, in modo espresso, tra le attribuzioni della giunta, l'autorizzazione al cambio di destinazione.

In ogni caso, tale provvedimento sarebbe rientrato nella competenza della Giunta, trattandosi non di un mero atto gestionale, ma di un atto di indirizzo politico la cui scelta è da ricollegarsi ad una valutazione fra contrastanti interessi (nel caso di specie tra le esigenze di ordine pubblico e le esigenze dei cives di utilizzare in modo pieno l'area e di preservarne il suo valore ambientale).

La doglianza sul punto è, dunque, infondata.

Ed infine, non ha pregio la tesi della reclamante che condiziona la necessità dell'autorizzazione paesaggistica alla modifica dello stato dei luoghi, e su tale presupposto ritiene che, nel caso di specie, non fosse necessaria, non essendoci stati interventi modificativi dello stato dei luoghi.

Tale assunto non ha alcuna base normativa ed anzi si pone in contrasto con l'attuale sistema normativo volto a tutelare in modo incisivo l'ambiente, che può, evidentemente, essere pregiudicato anche in assenza di opere.

Emblematico è il caso di specie in cui l'area destinata a pascolo doveva essere destinata ad area di parcheggio, con tutte le evidenti conseguenze sotto il profilo dell'inquinamento ambientale.

E' condivisibile quanto affermato sul punto dal Commissario per gli usi civici, il quale, dopo avere premesso che il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, II° co. della L. n.1766 cit, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e solo in via di eccezione ha previsto la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti, concedibile solo ove il mutamento non si risolva nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale, tenuto conto dell'interesse insito nei beni civici di conservazione dell'ambiente naturale, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost., ha osservato che la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione ambientale dei medesimi e che, in tale prospettiva, la compatibilità del mutamento di destinazione con la detta vocazione ambientale non può che essere vagliata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La Corte condivide tale argomentazione che trova ampi riscontri normativi, sol se si consideri, come evidenziato dal Commissario, che, se è vero che le competenze amministrative in materia di usi civici sono state attribuite alle Regioni sin dal 1977, è anche vero che nel 1985 è stata emanata la legge 431 (c.d. Legge Galasso) il cui articolo 1, lettera h), ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione è stata ribadita dall'articolo 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" che quindi sono state inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Ed infine, l'articolo 6 della legge n. 168 del 2017 stabilisce che: "Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici".

In forza della qualificazione normativa dei terreni gravati da uso civico quali beni di rilievo ambientale, dunque, non può prescindersi per il mutamento di destinazione dall'autorizzazione paesaggistica di cui al Decreto legislativo n. 42/2004, che, nel caso di specie, non è stata richiesta.

Così procedendo, la Regione Umbria si è sostituita al Ministero dell'Ambiente, invadendone le relative competenze.

Per concludere sul punto, osserva la Corte che la Regione ha proceduto con modalità preclusive della considerazione degli interessi sottesi agli usi civici, con particolare riguardo alla tutela dell'ambiente,

sottraendoli alla competenza dello Stato (Ministero dell'Ambiente), in quanto spetta ad esso la valutazione (art. 117, secondo comma, lett.s) degli aspetti paesaggistici e la sua cura.

Per quanto fin qui detto, il reclamo deve essere rigettato.

La natura della controversia e la particolarità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte, definitivamente pronunciando sul reclamo proposto dalla Regione Umbria, ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione disattesa; - Rigetta il reclamo proposto dalla Regione Umbria;

- Compensa le spese di lite.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 3 marzo 2021.

Il Consigliere Estensore Dott. Gisella Dedato

Il Presidente Dott. Nicola Pannulli