



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 1370 dell'anno 2020 alla quale è stata riunita la causa civile in grado d'appello iscritta al numero 2065 dell'anno 2020, trattenuta in decisione all'udienza tenutasi in data 01/03/2022, vertente

**TRA**

Rocchetta S.p.a., rappresentata e difesa dall'Avv. Alfredo Morrone,  
come da procura in atti

**RECLAMANTE**

Regione Umbria, rappresentata e difesa dall'Avv. Anna Rita Gobbo,  
come da procura in atti

**RECLAMANTE**

Comunanza Agraria "Appennino Gualdese", rappresentata e difesa  
dagli Avv.ti Maria Rita Fiorelli, Fabio Buchicchio e Marco Massoli, come  
da procura in atti

**RECLAMATA E RECLAMANTE INCIDENTALI**

Comune di Gualdo Tadino, rappresentato e difeso dall'Avv. Luigina  
Matteucci, come da procura in atti

**RECLAMATO E RECLAMANTE INCIDENTALI**

WWF O.A. (Organizzazione aggregata) Provincia di Perugia,  
rappresentata e difesa dall'Avv. Valeria Passeri, come da procura in atti

**RECLAMATA**

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di  
Roma

**OGGETTO:** Reclamo avverso la sentenza n. 18 del Commissario per la  
liquidazione degli usi civici per le regioni Lazio, Umbria e Toscana,  
depositata in data 10 febbraio 2020

**MOTIVI DELLA DECISIONE**

Il commissario per la liquidazione degli usi civici per le regioni Lazio,

Umbria e Toscana, ha così riassunto la vicenda per cui è causa:

“Con sentenza n. 9/2016, pronunciata nel giudizio n. 5/2013, tra la Comunità agraria

dell’Appennino Gualdese, il Comune di Gualdo Tadino, la Regione Umbria e la società Rocchetta s.p.a. questo Commissariato dichiarava che alcuni terreni oggetto del rogito Nannarone del 1959 appartenevano al dominio collettivo della Comunità agraria dell’Appennino Gualdese.

Con separata ordinanza del 13.09.2017 il Commissario dava inizio al presente procedimento, ritenendo opportuno approfondire le doglianze, proposte nel corso del giudizio, relative alle denunciate occupazioni di terreni gravati da usi civici da parte della società Rocchetta.

Si costituiva in giudizio la Regione Umbria eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del Commissario rientrando la controversia nella cognizione del giudice amministrativo presso il quale deduceva essere pendenti plurimi giudizi.

Nel merito ribadiva la legittimità degli atti amministrativi adottati.

Si costituiva in giudizio il Comune di Gualdo Tadino eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del Commissario e la carenza d’interesse della Comunità agraria.

Nel merito confermava la legittimità degli atti amministrativi adottati.

Si costituiva in giudizio la società Rocchetta deducendo la legittimità del proprio operato assentito da molteplici atti amministrativi.

Rilevava che la compressione degli usi civici, ove esistente, avrebbe riguardato modestissime porzioni di territorio ed era comunque autorizzata dagli enti pubblici competenti.

A seguito di esposto del WWF della Provincia di Perugia, con ordinanza del 08.01.2018, veniva disposto *“il sequestro giudiziario dei terreni siti nel Comune di Gualdo Tadino censiti in catasto al Foglio 44 (...)*.

L’efficacia del predetto provvedimento veniva sospeso - ex articolo 669 terdecies ultimo comma c.p.c. - con ordinanza n. 312/2018 a seguito dei reclami proposti dalla società Rocchetta, dalla Regione Umbria e dal Comune di Gualdo Tadino.

Con ordinanza dell’ 08.05.2018 veniva disposta una Consulenza tecnica d’ufficio con nomina, quale Consulente, del dott. Giuseppe Monaci.

Con ordinanza del 20.05.2019 veniva respinta la richiesta di revoca del CTU e, *rilevato che, nelle more del giudizio, è entrata in vigore la legge 168/2017 che ha completamente ridisegnato la materia prevedendo nuove ipotesi di beni collettivi tra cui i corpi idrici (a. 3, lettera/) e di cui occorre far applicazione ”* si invitavano le parti a rassegnare le proprie conclusioni all’udienza del 04.10.2019.

All’udienza del 04.10.2019 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, con la sentenza di cui in epigrafe, ha così deciso:

*“1. dichiara che i fondi censiti in catasto terreni del Comune di Gualdo Tadino al foglio 44, particelle nn. 186, 205, 235, 395 e 396 costituiscono proprietà collettiva della Comunità Agraria Appennino Gualdese;*

*2. dispone la reintegrazione di tali terreni in suo favore a cura della Regione Umbria;*

*3. dichiara la natura allodiale dei fondi censiti in catasto terreni del Comune di Gualdo Tadino al foglio 44, particelle nn. 181, 283, 284 e 288;*

*4. dichiara che la sorgente storica sita entro particella 234 - meglio individuata*

*in Consulenza - appartiene alla proprietà collettiva della Comunanza Agraria dell'Appenino Gualdese;*

*5. revoca il sequestro adottato con ordinanza del 08.01.2018;*

*6. spese di lite compensate;*

*7. pone le spese di consulenza - liquidate come da separato dispositivo - definitivamente a carico dei resistenti in solido tra loro”.*

A fondamento della decisione il Commissario ha posto le seguenti argomentazioni:

“Il presente giudizio veniva iniziato, dopo che era stata pronunciata la sentenza n. 9/2016, con separata ordinanza del 13.09.2017, con cui il Commissario rilevato che: *"Nel corso del giudizio la Comunanza dell'Appenino Gualdese denunciava alcuni fatti nuovi meritevoli di ulteriori approfondimenti e astrattamente configuranti una contestazione tacita della civica demanialità dei fondi da parte di privati. La Comunanza esponeva, infatti, che alcuni terreni appartenenti al suo patrimonio collettivo erano stati concessi in uso alla Rocchetta spa al fine di esercitare l'attività d'impresa e segnatamente di captazione di acqua minerale e successiva commercializzazione. Tale concessione però non sarebbe stata debitamente preceduta dal necessario "mutamento di destinazione", ai sensi dell'art. 12 secondo comma legge 1766/1927" affermava che era pertanto necessario: "accertare se quanto esposto dalla Comunanza sia vero, perché, come già sopra accennato, la concessione di terreno demaniale civico senza preventivo mutamento di destinazione equivale ad un fatto concludente che implicitamente contesta e danneggia la civica demanialità stessa. A tal fine è necessario determinare quali terreni, appartenenti al patrimonio collettivo Comunanza, siano stati concessi in uso alla Rocchetta spa, con indicazione dei dati catastali, estensione ed ubicazione.*

Veniva innanzitutto eccepito il difetto di giurisdizione del Commissario.

L'eccezione è infondata.

Rientrano nella giurisdizione del Commissario agli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 dicembre 1927, n. 1766, tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo (Cass 17668/03).

A partire da SU 6689/95 è stato infatti definitivamente chiarito che: *«nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici - prevista dal citato art. 29 - rientrano le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, ovvero della qualità demaniale del suolo, nonché le 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. Relativamente alle menzionate controversie, la giurisdizione del Commissario sussiste ogni qualvolta la soluzione delle questioni afferenti alle materie elencate si pone come antecedente logico-giuridico della decisione, cosicché la decisione relativa alla titolarità o alla estinzione degli usi civici, ovvero alle conseguenze della cessione o dell'espropriazione dei terreni soggetti ad usi civici, come antecedente logico necessario, suppone la valutazione e la pronuncia in merito alla "qualitas soli".»* (cfr. da ultimo Cass. 1698/13).

La giurisdizione commissariale sussiste anche in assenza di contestazione esplicita della "qualitas soli" come è stato rilevato in altra occasione (SU 25986/10) talché la contestazione della demanialità civica può essere anche implicita (Cfr. Cassazione Sezioni Unite, Sentenza n. 33012 del 20/12/2018).

Deve pertanto ritenersi che l'illegittima compressione dei diritti civici costituisca contestazione implicita della loro natura impedendone il godimento in conformità della loro destinazione.

La giurisdizione Commissariale d'ufficio è stata infatti riconosciuta per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesistico (Cfr. Corte Costituzionale, sentenza num. 0046 del 1995 estensore Mengoni).

La vocazione ambientale delle proprietà collettive è stata ulteriormente valorizzata dalla legge 168/2017.

Né tale giurisdizione può venir meno a seguito dell'adozione di provvedimenti amministrativi.

Invero *“La previsione di cui all'art. 29, co. 1 e 2, della legge n. 1766 del 1927 (29.1 commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. 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), con riferimento alle «controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti» (co. 2), intende riferirsi non solo ai profili di incertezza fattuale ma anche a quelli di difetto di chiarezza relativa alla loro condizione “in iure” invero “Si è ricordato, infatti (Corte cost. sent. n. 113 cit.), che «nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, “in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre*

*demaniale di cui si controverte” (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938)».* E un tale potere civico non può certo essere un vuoto simulacro ma una facoltà pienamente esercitabile innanzi al giudice naturale, cioè davanti al Commissario degli usi civici” (Cfr. Cass. Sezioni Unite, Ordinanza n. 5644 del 26/02/2019).

Sotto altro profilo deve osservarsi che la legge 168/2017 ha operato una torsione, in senso petitorio, del procedimento Commissariale volto ad accertare non solo la *qualitas soli* ma l'esistenza di proprietà collettive (istituto introdotto nel nostro ordinamento dalla predetta legge).

Rientrano pertanto nella giurisdizione Commissariale le questioni concernenti le restrizioni nel godimento dei diritti di uso civico con conseguente potere di disapplicazione di atti amministrativi illegittimi (Cfr. Cass., Sez. 2, Sentenza n. 24714 del 20/11/2014) nonché l'accertamento delle proprietà collettive ai sensi della legge 168/2017.

Più in generale deve osservarsi che la materia degli usi civici (oggi proprietà collettive) – secondo l'interpretazione consolidata della Corte Costituzionale - attiene alla materia dell'ordinamento civile e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina privatistica (Cfr. Corte Costituzionale n. 123/2010, n. 295/2009 e 352 del 2001) rientranti nella giurisdizione Commissariale.

Con sentenza n. 9 del 2016 di questo Commissariato veniva dichiarato che: *“/ terreni in comune di Gualdo Tadino ricompresi nell'atto notarile raccolta 159 - Rep. 226 del giorno 8 giugno 1959, doti. Carlo Nannarone e identificati nel catasto di quel Comune come segue : .... appartengono al dominio collettivo della Comunanza Agraria "Appennino Gualdese”.*

Si tratta di una sentenza dichiarativa che ha pertanto effetti retroattivi.

Si legge infatti nella predetta sentenza che: *"il dominio collettivo in capo alla collettività dei gualdesi nel 1893 ed alla comunanza, quando questa fu costituita, si stagliava nella sua pienezza in forza della sentenza della Giunta d'Arbitri"* e che *"la Comunanza non è stata mai estinta"*.

Dunque esiste un soggetto titolare di detti beni sin dal 1893.

I beni collettivi non sono alienabili né usucapibili e neppure possono essere oggetto di espropriazione forzata (Cass., Sez. 3, Sentenza n. 19792 del 28/09/2011).

La titolarità degli stessi in capo alla Comunanza Agraria, di natura privatistica, esclude quindi qualsiasi potere del Comune o della Regione Umbria sugli stessi.

Tali conclusioni sono avvalorate dalla giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto la natura dominicale o reale degli assetti fondiari collettivi oggi espressamente riconosciuta dalla legge 168/2017 (sentenza n. 113 del 2018, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

La legge 168/2017, in vigore dal 13.12.2017, ha poi precisato 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. 1, comma II).

Con tale legge la Repubblica ha riconosciuto: *"I domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie"*.

La norma, esplicitando il riconoscimento di ordinamenti esistenti e preesistenti alla stessa Repubblica, è dunque destinata ad applicarsi a tutti i rapporti in atto.

Sul punto deve osservarsi che il processo commissariale ha carattere officioso e non incontra preclusioni processuali.

Sostiene la Regione Umbria la legittimità dei provvedimenti di mutamento di destinazione d'uso adottati.

Innanzitutto deve osservarsi che se per i pozzi denominati "R2" ed "R4" il mutamento di destinazione d'uso veniva concesso con DGR 2648/1994 per quelli denominati "RI" e "R5" veniva concesso a sanatoria solo in data 05.10.2017.

L'articolo 12 della legge 1766 del 1927 prevede che: *"I comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'Economia Nazionale, alienarli o mutarne la destinazione."*

Dunque l'autorizzazione deve necessariamente precedere il cambio di destinazione e non può pertanto essere emessa "a sanatoria" di situazioni pregresse.

Più in generale deve osservarsi che l'art. 1, lettera h), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) ha sottoposto a vincolo paesaggistico *«le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici»*. L'articolo 6 della legge 168/2017 così dispone: *" 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 e' mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici"*. La materia della *"conservazione ambientale e paesaggistica"* spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio.

Il vincolo paesaggistico, posto a tutela di interessi generali, è di competenza statale e non può essere confuso con le competenze attribuite alle Regioni dall'articolo 82 del D.P.R. 616/1977 per le quali vi è stata una semplice delega di attribuzioni.

Dunque il mutamento di destinazione d'uso, incidendo sul vincolo paesaggistico, non può più essere effettuato autonomamente dalla Regione.

Si legge sul punto nella sentenza n. 113/2018 della Corte Costituzionale : *"Al contrario, 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 dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, 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) ” - poi corretta con l’indicazione del “Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo”.*

La sede in cui poi operare la modifica della destinazione d’uso viene individuata nella pianificazione ambientale e paesaggistica secondo le modalità individuate dalla Corte Costituzionale (Cfr. sentenze n. 210/2014 e 178/2018).

La Regione Umbria non avrebbe pertanto potuto unilateralmente disporre il mutamento di destinazione d’uso.

Anche la procedura seguita presenta profili di illegittimità.

Sul punto occorre richiamare la fondamentale sentenza del Consiglio di Stato n. 1698/2013 che impone di seguire le procedure dell’evidenza pubblica non potendosi escludere, a priori, interessi diversi all’utilizzazione dei beni.

Non aver adottato la procedura dell’evidenza pubblica potrebbe aver cagionato un danno erariale avendo impedito la partecipazione di altri soggetti interessati.

Tali atti di mutamento di destinazione d’uso sono pertanto invalidi sotto il profilo della carenza di potere e della violazione di legge e pertanto debbono ritenersi inidonei ad incidere sulla titolarità e gestione dei beni.

Per quanto concerne poi specificatamente la delibera della Giunta Regionale n. 02648 del 07/04/1994 con essa veniva autorizzato *“il Comune di Gualdo Tadino ad effettuare il cambio di destinazione degli appezzamenti di terreno distinti al N.C.T. al Fgl. 44, parti, nn.200-201-230-413- 418 e Fgl. 45, pari. 6 per una superficie complessiva di mq.1893, per essere concessi alla Soc “Rocchetta” S.p.A. alle condizioni tutte indicate nel documento istruttorio e ponendo a carico della società concessionaria tutti gli oneri connessi e conseguenti alla stipula della relativa convenzione.*

Dunque il mutamento di destinazione d’uso avrebbe dovuto concretizzarsi in una successiva convenzione con il Comune di Gualdo Tadino con il quale dovevano essere accolte le *“condizioni tutte indicate nel documento istruttorio.*

Tali atti non sono stati adottati talché la procedura non si è perfezionata.

Relativamente alla 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.

Tale previsione risulta peraltro conforme alle previgenti previsioni in materia che assegnavano le competenze in materia di mutamento di destinazione d’uso agli organi apicali dell’Amministrazione.

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 il suddetto provvedimento di mutamento di destinazione d’uso (emanato appena 14 giorni dopo la presentazione dell’istanza) abbia tenuto conto di tali indicazioni.

Sotto altro profilo tale mutamento di destinazione d’uso non veniva chiesto dal titolare dei beni.

Sul punto veniva travisato, nel provvedimento di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, il contenuto della sentenza n. 79/2016 di questo Commissariato che avrebbe riconosciuto al Comune di Gualdo Tadino *"il ruolo di supplenza avendo gestito i beni collettivi della montagna gualdese fin dal 1976"*.

Si legge infatti nella predetta sentenza che: *"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"*.

Dunque il Comune di Gualdo Tadino, almeno dopo l'emanazione della detta sentenza (anche essa dichiarativa e quindi con efficacia retroattiva), mai avrebbe potuto chiedere il mutamento di destinazione d'uso di beni su cui ormai non ha più alcun potere.

Tali provvedimenti hanno pertanto illegittimamente inciso sul diritto di proprietà collettiva della Comunanza Agraria.

Parimenti sono affetti da illegittimità, per le ragioni sopra indicate, i provvedimenti che limitano il pascolo od il legnatico sugli altri fondi oggetto del presente giudizio in quanto attuato in difetto qualsiasi provvedimento di mutamento di destinazione d'uso su beni di natura privata.

In particolare viene limitato *"il carico di pascolamento per impedire che tale attività svolta in maniera intensiva possa inquinare gli acquiferi con prodotti azotati derivati dalle feci"* (pg. 32 relazione CTU).

In effetti sull'ampia zona di salvaguardia tali attività non sono esercitabili liberamente ma sono soggette a restrizioni comprimendo così illegittimamente, non importa in che misura, i diritti dominicali dei naturali.

In altri termini tali atti amministrativi hanno inciso illegittimamente sulla proprietà collettiva di natura privatistica.

Più in generale deve interrogarsi sulla applicabilità degli istituti liquidatori previsti dalla legge 1766/1927 alle nuove proprietà collettive disciplinate dalla legge 168/2017.

Si legge nella sentenza n. 24978-18 della Corte di Cassazione che: *"Le conclusioni appena raggiunte sul carattere originario della non soggezione dei domini collettivi alla legge n. 1766/27 trovano una decisiva conferma nella recente legge n. 168/17, sopravvenuta in materia. Si tratta di una norma che non "positivizza" ma 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."*

Conclude la Cassazione affermando che: *"le comunelle o vicinie o vicinanze dell'altopiano carsicotriestino, comunque designate o denominate, costituiscono enti esponenziali dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168/17 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto solo alla Costituzione; pertanto, il contrario assoggettamento della relativa base territoriale agli usi civici ex lege n. 1766/27, stabilito da un bando commissariale ancorché anteriore al riconoscimento dell'ente esponenziale, non produce effetti per carenza del corrispondente potere amministrativo"*.

Applicando i principi espressi dalla Cassazione alla fattispecie in esame possiamo affermare che la Comunanza agraria Appennino Gualdese costituisce ente esponenziale dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168/17 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto solo alla Costituzione; pertanto, il contrario

assoggettamento della relativa base territoriale agli istituti liquidatori o di mutamento di destinazione d'uso previsti dalla legge n. 1766/27, ancorché anteriori al riconoscimento dell'ente esponenziale, non producono effetti per carenza del corrispondente potere amministrativo.

Infatti le proprietà collettive sono governate dalle regole stabilite dall'autonormazione del dominio collettivo.

Deve pertanto ritenersi che gli istituti liquidatori previsti per gli usi civici dalla legge n. 1766/27 non siano applicabili alle proprietà collettive di cui alla legge 168/2017 se non altro per irriducibile diversità delle due normative.

Anche sotto questo aspetto deve rilevarsi l'inefficacia dei provvedimenti di mutamento di destinazione d'uso.

Il Consulente ha accertato che i fondi censiti in catasto al foglio 44, particelle nn. 186, 205, 235, 395 e 396 fanno parte delle proprietà collettive della Comunità Agraria Appennino Gualdese e pertanto vanno reintegrate in suo favore a cura della Regione Umbria.

Il Consulente ha invece accertato la natura allodiale delle particelle censite al foglio 44, particelle nn. 181, 283, 284 e 288.

Con ordinanza del 20.05.2019 il Commissario rilevava che *“nelle more del giudizio, è entrata in vigore la legge 168 del 2017 che ha completamente ridisegnato la materia prevedendo nuove ipotesi di beni collettivi tra cui i corpi idrici (a. 3, lettera f) e di cui occorre far applicazione”*.

La Comunità Agraria “Appennino Gualdese” ha chiesto il riconoscimento della appartenenza dei corpi idrici al proprio dominio collettivo.

Nel procedimento innanzi al Commissario per gli usi civici non sussistono preclusioni processuali in considerazione dei poteri officiosi riconosciuti dalla legge.

Tale accertamento era in ogni caso implicito nell'indagine avente ad oggetto le doglianze della Comunità secondo cui *“La Comunità esprimeva, infatti, che alcuni terreni appartenenti al suo patrimonio collettivo erano stati concessi in uso alla Rocchetta spa al fine di esercitare l'attività di impresa e segnatamente di captazione di acqua minerale e successiva commercializzazione*.

Comunque tale verifica rientrava nei poteri officiosi del Commissario e, con la suddetta ordinanza, veniva sottoposta al contraddittorio tra le parti (Cfr. Cass. 2065/1938) che prendevano posizione sulla stessa.

Si legge nella comparsa del Comune di Gualdo Tadino che: *“Ove l'interpretazione dovesse creare degli impropri automatismi si concreterebbero sicuri scenari di censurabilità in Consulta per una norma irrispettosa dei canoni sulla titolarità, sulla gestione e sul controllo, altrimenti e diversamente costituzionalmente garantiti, del Demanio Pubblico*.

La questione di costituzionalità appare manifestamente infondata innanzitutto perché formulata in modo generico senza indicazione dei parametri costituzionali cui far riferimento.

Sotto altro aspetto le norme richiamate sono leggi ordinarie che possono pertanto essere abrogate o modificate dal Legislatore con una norma successiva.

Infine la legge 168/2017 costituisce diretta attuazione dei principi costituzionali.

L'articolo 3 della legge 168 del 2017 così statuisce: *“7. Sono beni collettivi : .... f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*.

Essi costituiscono elementi del patrimonio antico dei domini collettivi (articolo 3, comma 11°).

Si tratta di una nuova categoria di beni collettivi non prevista dalla legislazione previgente in materia che aveva riconosciuto alcuni usi civici su beni idrici (es. pesca, abbeverare gli animali) escludendo diritti sulle acque stesse.

Ciò conferma la non applicabilità degli istituti liquidatori o di mutamento di destinazione d'uso previsti dalla legge n. 1766/27 alle nuove proprietà collettive.

Per la sua ampiezza deve ritenersi che la previsione comprenda sia le acque superficiali che quelle sotterranee.

Per analoghe ragioni deve ritenersi che costituiscano proprietà collettiva le acque insistenti sul sedime civico come nel caso in esame.

In altri termini il legislatore, con la legge 168/2017, ha configurato - ai sensi dell'articolo 43 Costituzione (richiamato espressamente nell'articolo primo della legge) - una proprietà originaria delle acque insieme a quelle dei terreni su cui insistono.

E' evidente la volontà del legislatore del 2017 - di segno contrario a quella precedente - di introdurre la proprietà collettiva dei "corpi idrici" (art. 3, comma 1°, lett. f, l. n. 168/17).

Tale deroga si giustifica con l'affermazione contenuta nell'articolo 2 della legge secondo cui i beni collettivi costituiscono: "a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; d) componenti stabili del sistema ambientale e e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvopastorale nazionale".

In altri termini essi costituiscono gli elementi materiali fondanti il dominio collettivo riconosciuto all'articolo 1 della legge che, in quanto "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" riconosciuto dalla Repubblica, non tollera "intrusioni" da parte di ordinamenti diversi.

Analoghe considerazioni valgono per le acque sotterranee passibili di una captazione.

Anche in questo caso dovranno essere rispettate le norme proprie del dominio collettivo che, come riconosciuto dalla medesima legge ha capacità di autonormazione (a. 1, lettera b.) e gestione (a. 1, lettera c.).

La Regione Umbria considera escluso da tale novero le acque minerali e termali.

Tali acque secondo il r.d. del 1927 appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato trasferito alle Regioni.

Anche in questo caso deve considerarsi la disposizione della legge 168/2017 quale legge speciale sopravvenuta destinata dunque a derogare - limitatamente ai domini collettivi - le norme preesistenti in materia.

Nel caso di specie comunque le acque insistono su sedime ricompreso nel demanio civico e sono state utilizzate dalle popolazioni nel corso degli anni.

Si legge nella Consulenza che: *"I presenti, dopo aver ascoltato la ricostruzione effettuata dal vicepresidente sig Guerrieri ed aver espresso i propri commenti in merito, hanno constatato che la sorgente storica era collocata più in alto rispetto al piazzale, nella costa della montagna, e consisteva in due fuoriuscite d'acqua suo tempo condotte in un "bottino" non visibile perché interrato, conduce l'acqua verso una cannella. E' la cannella da cui la popolazione dai tempi passati ha sempre liberamente prelevato acqua...."*

Tale ricostruzione appare convincente se si tiene conto che la sorgente sorge "entro la particella del foglio 44 (ex 234) di proprietà del demanio civico" (Cfr. CTU) e dunque insiste su un'area di sedime di proprietà collettiva.

Essa è poi contornata da un vasto comprensorio civico nella disponibilità, sin dal 1893, dei naturali di Gualdo Tadino che debbono pertanto aver esercitato il prelievo di acqua per i fini più disparati (allevamento bestiame, irrigazione, ecc.) mentre il suo naturale deflusso ha consentito il mantenimento delle originarie destinazioni agro-silvo-pastorali che presuppongono la disponibilità idrica.

L'esercizio di tale diritto è confermato, in particolare, dall'esistenza del diritto di pascolo che non poteva essere esercitato senza la possibilità di abbeverare gli animali.

I naturali di Gualdo Tadino, tramite il loro esponente, hanno rivendicato la

proprietà di questo corpo idrico.

Deve pertanto dichiararsi che la sorgente storica - sita entro particella 234 - meglio individuata in Consulenza - appartiene alla proprietà collettiva della Comunità Agraria dell'Appennino Gualdese.

Quando si sia stabilita l'esistenza di un contenzioso sulla "*qualitas soli*", al Commissario spetta anche il potere di disapplicare gli atti amministrativi che - in ipotesi - possano essere in conflitto con il proprio accertamento" ( Sez. U, Ordinanza n. 1414 del 2018).

Debbono quindi disapplicarsi gli atti amministrativi che abbiano mutato la destinazione agro-silvopastorale dei fondi in questione.

La complessità della vicenda e la novità delle questioni affrontate consentono l'integrale compensazione delle spese di lite."

Avverso tale sentenza ha proposto appello *Rocchetta S.p.a.*, titolare della concessione per lo sfruttamento delle acque minerali e segnatamente per l'esercizio di attività imprenditoriale consistente nella captazione di acqua minerale e successiva commercializzazione, chiedendo, in via preliminare, la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza, e, nel merito, l'integrale rigetto delle domande proposte in primo grado dalla Comunità Agraria e dal WWF.

Con il primo motivo di appello, ha censurato la sentenza, in primo luogo, per non aver tenuto conto di una circostanza dirimente, ossia che solo una infinitesimale parte del dominio civico è stata occupata per lo svolgimento dell'attività di captazione delle acque, con la conseguenza che l'uso civico di pascolo e di legnatico non è stato compromesso, come d'altronde evidenziato dal consulente tecnico.

In secondo luogo, per avere disapplicato i provvedimenti amministrativi legittimanti l'attività imprenditoriale da essa esercitata, sull'erroneo presupposto della loro illegittimità.

Con il secondo motivo di appello, ha censurato la sentenza per aver disatteso l'eccezione relativa al difetto di giurisdizione in favore del Tribunale amministrativo regionale, nonostante la controversia non avesse ad oggetto l'accertamento della *qualitas soli*, ma piuttosto la legittimità dei provvedimenti amministrativi.

Ha censurato la sentenza anche per violazione del principio di imparzialità e di terzietà dell'organo giudicante, avendo il Commissario esercitato d'ufficio la propria giurisdizione.

Ha dedotto che il Commissario ha respinto l'eccezione di carenza del potere giurisdizionale richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n. 46/1995, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, l. n. 1766/1927, nella parte in cui non riconosce al commissario agli usi civici il potere di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione anche dopo l'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia, per violazione degli artt. 24, comma 1, 3 e 9 Cost.

Ha dedotto, altresì, che la Corte d'appello di Roma, sezione usi civici, con sentenza n. 44/2002, al fine di perimetrare la portata della pronuncia della Corte Costituzionale, ha specificato che la confluenza nel giudice

anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata ad una rigorosa tutela della terzietà del giudice.

Tanto dedotto, ha osservato che siffatta normativa è intervenuta a livello costituzionale con la modifica dell'art. 111, la quale prevede che il processo deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti ad un giudice terzo e imparziale.

Da ciò ne consegue, secondo la prospettazione dell'appellante, che non può più considerarsi ammissibile l'unificazione delle posizioni di parte propulsiva e di giudice, come, in particolare, avvenuto nel caso in esame con "l'applicazione ufficiosa" della legge n. 168/2017 e con l'arbitrario ampliamento della sua portata oggettiva comprendente le acque sotterranee suscettibili di captazione, senza che sul punto si fosse instaurato un effettivo contraddittorio.

Con il terzo motivo di appello, ha censurato la sentenza per aver ritenuto applicabile alla vicenda in esame la L. n. 168/2017, nonostante il procedimento fosse stato instaurato precedentemente alla sua entrata in vigore, e nonostante tale legge non sia interpretativa e non rechi alcuna previsione di retroattività o, comunque, di deroga alla norma generale di cui all'art. 11 delle preleggi che sancisce il principio dell'irretroattività della legge.

Con il quarto motivo di appello, ha contestato il significato ampio che il Commissario ha attribuito alla nozione di corpo idrico, comprendendovi sia le acque superficiali che quelle sotterranee passibili di captazione, comprese quelle minerali e termali, che, invece, per espressa disposizione normativa appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato, passato poi alle Regioni. Il Commissario ha in sostanza ha errato nel ritenere che tutte le acque insistenti sul dominio collettivo rientrino, per ciò solo, nella proprietà collettiva.

Ha sostenuto al riguardo che la norma si riferisce solo ai corpi idrici superficiali sui quali sia stato riconosciuto l'uso civico di pesca. Da ciò ne consegue che, nel caso di specie, i corpi idrici non appartengono alla collettività dei *cives*, in quanto in loro favore è stato riconosciuto solo l'uso civico di legnatico e di pascolo e non anche di pesca.

In ogni caso, con l'espressione corpo idrico, sia il legislatore comunitario che quello nazionale hanno sempre fatto riferimento esclusivamente alle acque superficiali (lago, fiume, torrente, ecc.) e non anche alle acque sotterranee.

Con il quinto motivo di appello, ha censurato la sentenza, in quanto erroneamente interpretando le risultanze peritali ha accertato l'appartenenza dei fondi di cui alle particelle 186 e 205 alla Comunità.

Con il sesto motivo di appello, ha censurato la sentenza per aver ritenuto che la sorgente storica insistesse su un fondo rientrante nella proprietà collettiva, mentre in realtà, come emerge dalla documentazione

versata in atti, essa è sita nella particella 288 di proprietà dell'esponente.

Sul punto ha specificato che la fontana pubblica, originariamente allacciata al primo bottino sito in area rientrante nel dominio collettivo, già nel 1952 erogava poca acqua e per tal motivo fu imposto a Belisario Righi - originario proprietario del secondo bottino dal medesimo realizzato in area ad esso appartenente- di allacciare il bottino *de quo* alla condotta originaria, al fine di garantire acqua sufficiente alla fontana. Ne consegue che la sorgente storica deve essere individuata nel secondo bottino, oggi di proprietà dell'esponente, in quanto esso ha da sempre garantito l'erogazione dell'acqua alla fontana pubblica.

Con autonomo reclamo, ha proposto appello anche la Regione Umbria, chiedendo, in via preliminare, la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza, e, nel merito, l'integrale rigetto delle domande proposte in primo grado dalla Comunità Agraria e dal WWF.

La Regione Umbria ha svolto analoghe censure a quelle mosse dalla Rocchetta S.p.a.

Il Comune di Gualdo Tadino ha proposto appello incidentale.

In via preliminare, ha sollevato eccezione di incostituzionalità dell'art. 1, L. n. 168/2017 per contrasto con l'art. 42 della costituzione.

Nel merito, ha chiesto l'integrale rigetto delle domande proposte in primo grado dalla Comunità Agraria e dal WWF, svolgendo analoghe censure a quelle mosse dalla società Rocchetta.

La Comunità Agraria ha contestato le avverse doglianze, chiedendo il rigetto degli appelli.

In via incidentale, ha chiesto, in riforma parziale della sentenza di cui in epigrafe: - di dichiarare nulli e/o inefficaci e/o annullabili e disapplicare i provvedimenti amministrativi emessi in relazione al dominio collettivo per cui è causa; - di dichiarare abusiva la realizzazione dei pozzi, delle condutture e di tutte le opere accessorie, nonché l'attività di prelievo, e, per l'effetto, di disporre la reimmissione della Comunità Agraria nel legittimo possesso dei terreni; - di riconoscere, in suo favore, una somma di denaro a titolo risarcitorio; - di dichiarare la proprietà originaria alla Comunità agraria dei corpi idrici, ivi comprese le acque superficiali e sotterranee, disponendone la reintegra in favore della medesima.

Il WWF ha contestato le avverse doglianze, chiedendo il rigetto degli appelli.

Il Procuratore generale ha chiesto la conferma della sentenza.

Disposta la riunione della causa n. 2065/2020 alla causa n. 1370/2020 ai sensi dell'art. 335 c.p.c. e sospesa l'efficacia esecutiva della sentenza, la causa, istruita documentalmente, è stata trattenuta in decisione all'udienza tenutasi in data 1 marzo 2022, con assegnazione dei termini di cui all'art. 190 c.p.c.

La Corte, in via preliminare, esaminerà le censure mosse in relazione alla giurisdizione del Commissario e alla violazione del principio di

imparzialità e di terziarietà dell'organo giudicante.

Le censure sono infondate.

Condivisibilmente con quanto diffusamente sostenuto dal Commissario, rientrano nella giurisdizione del Commissario agli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 dicembre 1927, n. 1766, tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo.

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 6689/95, hanno chiarito che nella giurisdizione del Commissario rientrano anche le questioni relative alla rivendicazione, da intendersi 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.

Dunque, la giurisdizione commissariale sussiste anche in assenza di una contestazione esplicita della "qualitas soli", potendo essa essere anche implicita.

E si è in presenza sicuramente di una contestazione implicita in presenza di una compressione dei diritti civici, che ne impedisca il godimento in conformità della loro destinazione, come avvenuto nel caso in esame.

Si è riconosciuta tale giurisdizione anche per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesistico (Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 46 del 1995). La vocazione ambientale delle proprietà collettive è stata ulteriormente valorizzata dalla legge 168/2017.

Né tale giurisdizione può venir meno a seguito dell'adozione di provvedimenti amministrativi, potendo il Commissario, al pari del giudice ordinario, disapplicarli.

Rientrano pertanto nella giurisdizione Commissariale le questioni concernenti le restrizioni nel godimento dei diritti di uso civico con conseguente potere di disapplicazione di atti amministrativi illegittimi, nonché l'accertamento delle proprietà collettive ai sensi della legge 168/2017.

Anche la censura attinente alla violazione del principio di imparzialità e di terziarietà dell'organo giudicante, per aver il Commissario esercitato d'ufficio la propria giurisdizione, con particolare riguardo all'accertamento della proprietà dei corpi idrici, è infondata.

Osserva la Corte che il Commissario per gli usi civici può decidere d'ufficio le controversie di cui all'art. 29, L. n. 1766/1927.

Tale potere è stato conferito al commissario quando egli assommava in sé sia i poteri amministrativi che giurisdizionali.

Si è discusso se, dopo il trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni, abbia conservato tale potere.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 113/93, sul presupposto che

alle controversie in materia di usi civici inerisce un interesse generale, la cui tutela esige l'attribuzione del potere di azione anche a un organo di giustizia, ha affermato che "la questione di costituzionalità concernente il potere del commissario degli usi civici di promuovere 'ex officio' i giudizi di sua competenza non può condurre ad una pronuncia meramente caducatoria, ma solo porsi come dubbio se tale deroga ai principi della domanda e della terzietà del giudice, benché non più collegata all'esercizio di funzioni amministrative da parte dello stesso commissario, sia tuttora razionalmente giustificabile di fronte agli artt. 3 e 24 Cost., o se invece si imponga lo spostamento del potere di azione in capo al pubblico ministero; così formulata però la questione è inammissibile, implicando scelte discrezionali riservate al legislatore".

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con le sentenze nn. 858 e 859 del 1994, invece hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del Commissario regionale per gli usi civici nel caso in cui questi avesse iniziato il giudizio volto a verificare la *qualitas soli* non già su richiesta di un privato o di un Comune o di un ente esponenziale della collettività bensì utilizzando i suoi poteri d'iniziativa d'ufficio.

Secondo le Sezioni Unite, a seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative già affidate al Commissario per gli usi civici, questi non era più legittimato a proporre d'ufficio le controversie relative ai beni soggetti al vincolo, trattandosi di legittimazione che, essendo per l'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 esclusivamente incidentale ed accessoria rispetto alle dette funzioni, risultava necessariamente caducata da quel trasferimento, mentre un autonomo potere commissariale di azione ufficiosa non era desumibile da alcuna disposizione normativa.

Secondo l'orientamento delle Sezioni Unite, pertanto, il Commissario avrebbe potuto legittimamente esercitare la propria giurisdizione solo quando il giudizio fosse stato iniziato con atto introduttivo proposto da un soggetto legittimato (Regione, Comune, Amministrazione separata, cittadino, rappresentante di una popolazione).

Il principio di diritto espresso dalle sezioni unite della Corte di Cassazione è stato però impugnato innanzi alla Corte Costituzionale la quale, con sentenza n. 46 del 1995, utilizzando il criterio di legittimità costituzionale provvisoria ha dichiarato "la illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui - come interpretato dalla Corte di cassazione - non consente la permanenza del potere di iniziativa processuale in questione".

Conseguentemente, all'attualità, il potere di iniziativa d'ufficio del Commissario deve ritenersi sussistente.

E' vero che la nuova formulazione dell'articolo 111 Costituzione rafforza la terzietà del giudice, ma è anche vero che da ciò non se ne può dedurre che sia venuto meno il potere d'ufficio di cui si discute, assumendo

ciò rilievo solo in una prospettiva di riforma, che, attesa la natura collettiva e solidale del demanio civico e la delicatezza degli interessi ambientali e paesaggistici sottesi, sarebbe opportuno prevedesse un potere d'iniziativa d'ufficio in capo ad un organo giurisdizionale, seppure diverso dal Commissario, capace di assicurare una tutela giurisdizionale anche in caso di inattività degli organi amministrativi.

La Corte, sempre in via preliminare, esaminerà l'eccezione di inammissibilità ex art. 166 c.p.c. sollevata dalla Rocchetta S.p.a. in relazione all'appello incidentale proposto dalla Comunanza agraria.

Ha dedotto la società Rocchetta S.p.a. che la Comunanza Agraria ha depositato la comparsa contenente l'appello incidentale in data 15 settembre 2020, quando ormai era decorso il termine di venti giorni di cui all'art. 166 c.p.c.

L'eccezione deve essere disattesa.

Si premette che il convenuto deve costituirsi almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione indicata nell'atto di citazione, ovvero almeno venti giorni prima dell'udienza fissata ai sensi dell'art. 168 bis, quinto comma, c.p.c., ossia in seguito all'esercizio discrezionale del giudice di rinviare la data della prima udienza fino ad un massimo di 45 giorni. Ai fini del computo del termine non rileva l'eventuale differimento automatico della prima udienza previsto dal comma 4 dell'art. 168 c.p.c., dal momento che tale disposizione non è richiamata dall'art. 166 c.p.c.

Secondo Rocchetta S.p.a. il termine ultimo per la costituzione deve farsi coincidere con il 27 maggio, essendo stata indicata nel reclamo, quale data di udienza, il 16 giugno 2020, ed essendoci stato il rinvio al 7 luglio 2020, ai sensi dell'art. 168, quarto comma, c.p.c.

Osserva la Corte che l'udienza del 7 luglio 2022 non si è tenuta, in quanto, con ordinanza emessa in data 08/05/2020, a scioglimento della riserva assunta sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva proposta ex art. 351 c.p.c. da Rocchetta S.p.a., è stata fissata l'udienza cautelare e di merito al 6 ottobre 2022, che, quindi, è stata la prima udienza con riferimento al merito.

Ed è, dunque, con riferimento a tale udienza che bisogna aver riguardo per stabilire la tempestività della costituzione del convenuto, atteso che essa non è la prima udienza utile cui fa riferimento l'art. 168, comma 4, c.p.c., ma l'udienza stabilita in seguito all'esercizio discrezionale del giudice di rinviare la data della prima udienza.

Ebbene, la prima udienza cui far riferimento è quella tenutasi il 6 ottobre 2020, ne consegue che la costituzione della Comunanza Agraria avvenuta il 15 settembre 2020 è tempestiva.

La Corte, sempre in via preliminare, esaminerà l'eccezione di incostituzionalità sollevata dal Comune di Gualdo Tadino.

Sull'eccezione di incostituzionalità.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Comune di

Gualdo Tadino in relazione alla norma di cui all'art. 1 della L. n. 168/2017, sul presupposto che essa si ponga in contrasto con la norma costituzionale di cui all'art. 42 è manifestatamente infondata.

Ha sostenuto il Comune che l'art. 1, L. cit., nel riconoscere i domini collettivi come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie", individua un ulteriore tipo di proprietà, che si pone in palese contrasto con l'art. 42, primo comma, cost., secondo cui la proprietà è pubblica o privata.

In particolare, secondo il Comune si è in presenza di un tipo di proprietà disciplinata in modo simile alla proprietà pubblica (inalienabilità, non usucapibilità, imprescrittibilità, ecc.), ma gestita da associazioni private non riconosciute, non aventi, in quanto tali, alcun obbligo pubblicistico.

Osserva la Corte che, contrariamente a quanto dedotto dal Comune, il riconoscimento dei domini collettivi, lungi dal porsi in contrasto con la costituzione, costituisce diretta applicazione dei valori in essa cristallizzati, tra i quali, per quel che qui interessa, assume rilievo la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42, secondo comma, cost., per attuare la quale è consentito al legislatore di conformare la proprietà.

L'*incipit* del primo comma dell'art. 1 della legge in esame colloca, con chiarezza, i domini collettivi nella cornice costituzionale, richiamando, tra gli altri, l'art. 42, secondo comma, c.c.

L'art. 42, secondo comma, cost. stabilisce che «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Il richiamo riguarda una disposizione specificamente ed espressamente relativa alla proprietà privata ed è palesemente effettuato per dare copertura costituzionale al regime dei beni collettivi, quali disciplinati dalla predetta L. n. 168/2017.

Il "rinvio" all'art. 42, secondo comma, Cost. sta ad indicare che il legislatore riconosce la natura privatistica del "demanio civico" e indica quale fonte legittimante della disciplina particolarmente limitativa, caratterizzata dall'inalienabilità, ecc., proprio l'art. 42, secondo comma, Cost., cioè la funzione sociale inscindibilmente propria dei "patrimoni antichi".

È di tutta evidenza, infatti, che il richiamo ha senso solo nella prospettiva rappresentata, cioè di una proprietà privata appartenente agli abitanti del territorio di riferimento, sia pure fortemente limitata.

Prima di passare all'esame del merito, è bene, nell'ottica di delimitare il *thema decidendum*, esaminare la sentenza n. 4865/2021 del Consiglio di Stato, *medio tempore* intervenuta fra le parti, avendo essa un'incidenza risolutiva, sia pure in parte, della vicenda per cui è causa, in ragione del fatto che il giudicato amministrativo tra le stesse parti sulla legittimità di un atto della P.A. preclude la disapplicazione del medesimo atto da parte del giudice ordinario e/o del Commissario.

Rocchetta S.p.a, la Regione Umbria, il Comune di Gualdo Tadino e la Comunità agraria Appennino Gualdese hanno proposto appello (gli ultimi due appello incidentale) innanzi al Consiglio di Stato avverso la sentenza n. 422/2020 del TAR per l'Umbria, che aveva dichiarato illegittima, annullandola, la determinazione dirigenziale n. 9873/2015 della Regione Umbria, con la quale era stata concessa a Rocchetta S.p.a. la proroga, per 25 anni, della concessione mineraria per la coltivazione di alcune sorgenti di acque minerali presenti nella montagna gualdese.

Tale annullamento era dipeso dalla ritenuta illegittimità della determinazione regionale n. 10160/2017 di autorizzazione in sanatoria al cambio di destinazione d'uso dei terreni interessati dai pozzi denominati R1 e R5, perché adottata all'esito di un procedimento in cui non aveva preso parte la Comunità, pur appartenendo ad essa le aree interessate dal mutamento di destinazione, e tenuto conto che al momento della presentazione dell'istanza di mutamento di destinazione presentata dal Comune, questi aveva cessato le funzioni di supplenza precedentemente svolte, atteso che la Comunità agraria era stata ricostruita nel 2004.

Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza nella parte in cui ha ritenuto che dall'illegittimità del provvedimento di mutamento della destinazione d'uso - ritenuto anche da esso illegittimo, in quanto il Comune non era legittimato a richiedere il mutamento di destinazione d'uso dei terreni gravati da usi civici goduti da una collettività il cui riferimento esponenziale era costituito dalla Comunità - derivasse l'illegittimità del provvedimento di proroga della concessione, per l'impossibilità, preclusa una diversa destinazione dei terreni, di poter dare attuazione al programma degli investimenti per il quale la proroga era stata richiesta.

Ha precisato sul punto il Consiglio di Stato: - che le aree interessate dalla concessione sono ben contenute e circoscritte rispetto all'intera superficie dei terreni gravati da usi civici; - che deve essere composta l'interferenza tra l'attività imprenditoriale e le facoltà dominicali dei *cives*; che tale composizione non debba avvenire attraverso il mutamento di destinazione d'uso dei terreni, in quanto tale procedimento ha un diverso scopo, in quanto diretto ad attribuire un diverso uso al terreno rispetto a quello che ciascun membro della collettività ne abbia fatto fino a quel momento *singulatim*, purché il nuovo utilizzo corrisponda ad un reale beneficio per la generalità degli abitanti; - che, in sostanza, la privazione degli usi civici, attraverso il mutamento di destinazione, non può che avvenire per ragioni ritenute di maggior scopo dalla collettività e non certo a beneficio dell'altrui attività; - che, pertanto, se anche il Comune avesse usato correttamente il potere di supplenza della Comunità, il che comunque non è avvenuto, sarebbe stata comunque dubbia la legittimità del provvedimento di mutamento di destinazione, perché emesso a beneficio dell'attività di terzi e non della collettività; - che è solo nell'ambito del procedimento concessorio che spetta all'amministrazione di apprezzare le

diverse situazioni coinvolte dallo sfruttamento della risorsa pubblica, l'interesse dell'istante che voglia avviare l'attività d'impresa e i contrapposti interessi dei privati che da quella concessione e/o dalla proroga di essa potrebbero essere pregiudicati nelle loro facoltà dominicali; che bisogna contemperare l'interesse generale alla coltivazione della miniera con gli interessi generali alla tutela del paesaggio e dell'ambiente; - che, nell'ottica del contemperamento di tali interessi, assume rilievo, in primo luogo, la misura minima di conformazione normativa del territorio limitrofo alla miniera e dei diritti dominicali che sullo stesso insistono; - che l'art. 23 della L. reg. Umbria n. 22/2008 prevede che all'interno dei bacini interessati dalla sorgente sono individuate le aree di salvaguardia, suddivise in tre zone: zone di tutela assoluta, zona di rispetto e zona di protezione; - che le zone di tutela assoluta sono quelle immediatamente circostanti i pozzi e le sorgenti, esse sono nella piena disponibilità del titolare della concessione e sono esclusivamente destinate alla protezione e alla gestione dell'opera; - che il regime delle aree di cui ai pozzi R1 e R2 è quello della zona di tutela assoluta per disposizione di legge ed in conseguenza del rilascio della concessione, senza che vi sia necessità di un'ulteriore provvedimento amministrativo che consenta al concessionario di esercitare le facoltà dategli dalla legge nel corrispondente perimetro dell'area; - che, pertanto, il mutamento di destinazione d'uso non potrebbe portare ad una diversa regolamentazione delle aree, in quanto è prioritaria per legge la tutela dell'attività estrattiva e la messa in sicurezza dell'area; che, quindi, non vi è rapporto di presupposizione tra procedimento di proroga della concessione e procedimento di mutamento di destinazione d'uso tale da giustificare la caducazione del primo al venir meno del secondo: per tutto il tempo della durata della concessione, le aree dei pozzi, sia pur ricadenti nel dominio collettivo, sono sottoposte a regime della zona di tutela assoluta; - che, per tal motivo, non è condivisibile quanto sostenuto dal TAR, ossia che il mutamento di destinazione d'uso è necessario solo per le aree in cui l'esercizio della concessione è incompatibile con quello d'uso civico, dunque solo per le zone di tutela assoluta, in quanto l'assoggettamento delle aree immediatamente limitrofe alla sorgente mineraria al regime di tutela assoluta è effetto legale conseguente all'adozione del provvedimento concessorio, previsto dalla legge a garanzia dell'attività imprenditoriale e naturalmente destinato a comprimere diritti e facoltà che altri soggetti, privati, ma eventualmente anche pubblici, esercitano sui terreni interessati; - che nelle zone di rispetto ristretto e/o allargato non vi sono limitazioni agli usi civici, in particolare al pascolo, sui terreni interessati; - che, in conclusione, non è necessario il mutamento di destinazione d'uso per assoggettare i terreni a regime di zona di tutela assoluta e/o di rispetto.

Il Consiglio di Stato ha poi esaminato la censura della Comunità agraria mossa alla sentenza, per non aver ritenuto illegittimo il

provvedimento di proroga della concessione, nonostante avesse ad oggetto i corpi idrici appartenenti in forza dell'art. 3 della L. n. 168/2017 al dominio collettivo.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto infondata la censura sul presupposto che la legittimità del provvedimento impugnato va vagliata alla luce della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione, con la conseguenza che la legge n. 168/2017, in quanto successiva alla proroga della concessione e non avendo portata retroattiva, non determina alcuna illegittimità sopravvenuta del provvedimento di proroga.

Ebbene, la sentenza del Consiglio di Stato testé esaminata è passata in giudicato, con la conseguenza che in questa sede non può disapplicarsi il provvedimento di proroga della concessione mineraria essendo stata affermata la sua legittimità.

L'intervento di tale pronuncia delimita il *thema decidendum*, in quanto è venuto meno l'interesse all'esame delle censure mosse in merito alla disapplicazione da parte del Commissario dei provvedimenti amministrativi posti a fondamento della proroga della concessione, sol se si consideri che il provvedimento di mutamento della destinazione d'uso, disapplicato dal Commissario e ritenuto illegittimo dal giudice amministrativo, non incide sulla legittimità della proroga della concessione, e, dunque, sulla legittimità dello svolgimento dell'attività della captazione delle acque e della conseguente compressione delle facoltà dominicali facenti capo ai *cives* sui terreni circostanti l'attività estrattiva.

In sostanza, in forza del giudicato amministrativo l'attività concessoria è legittima, con la conseguente legittimità della compressione dei diritti e delle facoltà che i *cives* esercitano sui terreni interessati.

Da ciò ne consegue, che, in riforma parziale della sentenza di cui in epigrafe, la reintegra in favore della Comunità agraria Appennino Gualdese a cura della Regione Umbria dovrà essere limitata ai terreni non ricompresi nelle fasce di rispetto previsti normativamente a tutela dell'attività estrattiva.

La legittimità del provvedimento di proroga della concessione incide anche sulla domanda proposta dalla Comunità agraria tesa ad ottenere una somma di denaro a titolo risarcitorio.

Osserva, comunque, la Corte che tale domanda è inammissibile, in quanto formulata per la prima volta in questa sede.

In ogni caso, nel merito è infondata, in quanto il diritto al risarcimento del danno presuppone l'esistenza di un'attività illecita, perché priva di valida autorizzazione, che nel caso di specie, per quanto fin qui detto, non sussiste.

Le censure hanno avuto ad oggetto anche l'individuazione dei fondi costituenti proprietà collettiva della Comunità Agraria Appennino Gualdese e dei fondi allodiali.

Si controverte in questa sede in merito ai fondi di cui alle particelle

186 e 205 del foglio 44 che il Commissario ha dichiarato facenti parte della proprietà collettiva della Comunità Agraria Appennino Gualdese.

Ebbene, l'accertamento del fondo di cui alla particella 186 del foglio 44 è coperto dal giudicato, in quanto, con sentenza n. 38/2020, passata in giudicato, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana e Umbria, ha dichiarato che tale fondo è di natura privata ed appartiene alla Rocchetta S.p.a. e non più al patrimonio collettivo della Comunità agraria.

Bisogna, pertanto, in riforma parziale della sentenza di cui in epigrafe, dichiarare che il fondo censito in catasto terreni del Comune di Gualdo Tadino al foglio 44, particella n. 186 non costituisce proprietà collettiva della Comunità Agraria Appennino Gualdese.

Quanto alla particella 205 di cui al foglio 44, osserva la Corte che non è contestata l'originaria appartenenza alla collettività dei gualdesi.

La Rocchetta S.p.a. ne assume la natura allodiale in forza della voltura avvenuta in suo favore il 27 ottobre 1987, senza, tuttavia, depositare, come sarebbe stato suo onere, il titolo traslativo in forza del quale tale voltura è stata eseguita.

Da qui ne segue che bisogna confermare l'appartenenza di tale fondo alla comunità dei gualdesi, sia pure nei limiti di cui appresso.

Ed invero, come accertato dal CTU, la particella 205, a seguito della voltura in favore di Rocchetta S.p.a., venne fusa con le particelle 287 e 334, già di proprietà della Rocchetta S.p.a., mantenendo il n. 205.

Pertanto, la natura collettiva del fondo deve essere limitata all'originaria particella 205 ed in tal senso deve essere modificata la sentenza di cui in epigrafe.

Passando ad esaminare le censure mosse avverso il capo di sentenza che ha dichiarato l'appartenenza originaria della sorgente storica ai *cives*, la Corte premette che sul punto non si è formato il giudicato amministrativo, in quanto il Consiglio di Stato, nell'affermare l'efficacia irretroattiva della L. n. 168/2017, e, dunque, l'appartenenza non originaria della sorgente storica alla collettività dei gualdesi, si è pronunciato *incidenter tantum*, non rientrando nella sua giurisdizione l'accertamento del diritto di proprietà.

Tanto premesso, si osserva che le censure mosse al capo di sentenza in esame verranno esaminate congiuntamente per la loro complementarietà.

La prima questione controversa riguarda l'efficacia della normativa di cui alla L. testè citata, ossia se essa abbia natura retroattiva o meno.

Secondo la Corte per dirimere la questione non bisogna far riferimento all'istituto dell'irretroattività, in quanto il corpo idrico appartiene fin dall'antichità alla collettività stanziata sul territorio in cui esso si trova, sempre che su di esso detta collettività abbia esercitato usi civici, non perché la legge in esame ha natura retroattiva, ma per il tenore letterale di essa. In particolare, il legislatore non ha positivizzato il demanio collettivo, compreso quello attinente ai corpi idrici, ma ne ha "riconosciuto" la

proprietà in capo ai *cives*, in quanto realtà preesistente allo Stato.

L'art. 1 della l. n. 168/2017 dispone: “(..) in attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”.

Trattasi, dunque, di una norma che non positivizza il demanio collettivo ma che prende atto della preesistenza di una proprietà collettiva originaria, intesa sia come comproprietà intergenerazionale sia quale ordinamento giuridico primario delle comunità stesse. (in tal senso Cass. sentenza n. 24978/18).

Il riconoscimento originario dei beni collettivi e la tutela dei diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato Italiano trova il suo fondamento nella volontà del legislatore di valorizzare tali beni, ritenuti componenti stabili del sistema ambientale, elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale, fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto (art. 2 L. n. 168/2017).

I corpi idrici sono stati espressamente inseriti nei beni collettivi (art. 3, lett. f legge da ultimo citata).

Il Commissario nel dispositivo ha riconosciuto quale corpo idrico appartenente agli abitanti del Comune di Gualdo Tadino solo la sorgente storica sita entro la particella 234, mentre in motivazione ha affermato che la sola collocazione del corpo idrico in area di dominio collettivo faccia rientrare quest'ultimo nel novero dei beni collettivi.

La Comunanza agraria nell'appellare incidentalmente la sentenza ha chiesto di riconoscere quale proprietà originaria del demanio collettivo tutti i corpi idrici insistenti su di esso, ivi comprese le acque superficiali e sotterranee, conformemente a quanto affermato in motivazione dal Commissario, il quale poi contraddicendosi ha limitato il riconoscimento alla sorgente storica.

La censura è infondata, in quanto, contrariamente a quanto sostenuto dal Commissario in motivazione, non tutti i corpi idrici che insistono sui demani collettivi appartengono originariamente alla collettività di riferimento, avendo il legislatore precisato che i corpi idrici rientrano nei beni collettivi a condizione che su di essi i residenti del comune o della frazione abbiano esercitato ed esercitano usi civici.

Da ciò ne consegue che deve essere confermata la statuizione sul punto, in quanto il riconoscimento del corpo idrico appartenente agli abitanti del Comune di Gualdo Tadino deve essere limitato alla sorgente storica sita entro la particella 234, per l'assorbente rilievo che solo essa è stata utilizzata dalla popolazione nel corso degli anni.

Di tale circostanza ne hanno dato atto le parti, come si evince dalla consulenza, in cui si legge “(...) I presenti, dopo aver ascoltato la ricostruzione effettuata dal vicepresidente sig. Guerrieri ed aver espresso i propri commenti in merito, hanno constatato che la sorgente storica era collocata più in alto rispetto al piazzale, nella costa della montagna, e consisteva in due fuoriuscite d’acque suo tempo condotte in un “bottino” non visibile perché interrato, conduce l’acqua verso una cannella. E’ la cannella da cui la popolazione dai tempi passati ha sempre liberamente prelevato l’acqua (...)”.

Né può ritenersi che la sorgente storica sia collocata nel fondo di cui alla particella 288 di proprietà della Rocchetta, sol perché la fontana pubblica, pacificamente sita nel demanio collettivo, è stata alimentata anche dal secondo bottino di proprietà della Rocchetta, in quanto è la stessa Rocchetta a riconoscere che originariamente tale fontana era allacciata al primo bottino sito nel demanio collettivo e che solo nel 1952 il secondo bottino è stato allacciato alla condotta originaria, al fine di garantire acqua sufficiente alla fontana.

Dunque non può mettersi in dubbio che la proprietà originaria della sorgente storica appartenesse alla collettività gualdese.

La natura dell’acqua (minerale) non ha alcuna incidenza sull’appartenenza del corpo idrico alla collettività, in quanto il legislatore essendosi riferito ai corpi idrici in genere, senza fare alcuna specificazione, non ha potuto che ricomprendere tutti corpi idrici a prescindere dalla natura dell’acqua.

Trattasi di una norma speciale che deroga, sia pure limitatamente ai corpi idrici collettivi, alla disciplina generale delle acque, secondo cui le acque minerali e termali fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826, comma 2, c.c., r.d. n. 1443/1927).

Né tantomeno si può ritenere che il legislatore si sia voluto riferire solo alle acque superficiali e non anche a quelle sotterranee, in quanto anche tale interpretazione stride con il richiamo al corpo idrico in genere, che non può che ricomprendere tutti i corpi idrici, a prescindere dalla loro collocazione, purché su di essi siano stati esercitati usi civici.

L’esito del giudizio e la complessità della vicenda, sia in fatto che in diritto, giustificano la compensazione delle spese di lite.

### **P.Q.M.**

La Corte, definitivamente pronunciando, ogni altra conclusione disattesa, così provvede.

In riforma parziale della sentenza di cui in epigrafe:

- dichiara che il fondo censito nel catasto terreni del Comune di Gualdo Tadino al foglio 44, particella n. 186 non costituisce proprietà collettiva della Comunanza Agraria Appennino Gualdese;

- dichiara che il fondo censito nel catasto terreni del Comune di Gualdo Tadino al foglio 44, particella n. 205 costituisce proprietà collettiva della Comunanza Agraria Appennino Gualdese nei limiti di cui in motivazione;
- dispone la reintegra in favore della Comunanza agraria Appennino Gualdese a cura della Regione Umbria limitatamente ai terreni non ricompresi nelle fasce di rispetto previsti normativamente a tutela dell'attività estrattiva;
- compensa le spese di lite.

Così deciso nella camera di consiglio del 14/06/2022.

Il Consigliere Estensore  
Dott. Gisella Dedato

Il Presidente  
Dott. Nicola Pannullo