

Provvedimento di liquidazione degli usi civici mediante versamento del capitale di affranco e questioni relative al riparto di giurisdizione

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 30 giugno 2025, n. 580 - Scala, pres.; Traina, est. - Azienda Agricola Mascetti M.T.F. e G. Sbardella S.n.c. (avv.ti Di Ciollo) c. Dominio Collettivo - Amministrazione Separata Beni Uso Civico di Giulianello (avv. Vincenzo Cerulli Irelli, Conti, Pulcini) ed a.

Usi civici - Provvedimento di liquidazione dell'uso civico mediante versamento del capitale di affranco - Riparto di giurisdizione con riferimento alla liquidazione degli usi civici.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato e depositato il 27 giugno 2023, la società Azienda Agricola Mascetti M.T.F. e G. Sbardella S.n.c. (d'ora innanzi, per brevità, solo ricorrente o «Azienda Mascetti») ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa concessione di misure cautelari, l'atto (prot. n. 31 dell'11 maggio 2023) con il quale il Dominio Collettivo – Amministrazione Separata Beni Uso Civico di Giulianello (d'ora innanzi solo «ASBUC») ha dato avviso dell'avvenuto deposito degli atti inerenti il progetto di liquidazione degli usi civici insistenti su alcuni terreni di proprietà della società ricorrente, dando contestuale informazione dell'avvenuto deposito di perizia demaniale a valere quale proposta di liquidazione, della possibilità di presentare eventuali opposizioni avverso la proposta stessa entro trenta giorni, nonché della determinazione del capitale di affranco nella somma di euro 1.608.002,00, da versare in unica soluzione ovvero tramite canone annuo di euro 32.160,00. La ricorrente ha, altresì, gravato la Determinazione della Regione Lazio del 28 aprile 2023, n. G05803, con cui è stato disposto il deposito presso la segreteria dell'ASBUC di Giulianello, per la pubblicazione all'Albo Pretorio, degli atti istruttori relativi alla proposta di liquidazione degli usi civici in argomento.

2. Premette che nel 2019 aveva essa stessa chiesto (con nota acquisita al protocollo dell'ASBUC n. 40/2019) la liquidazione del gravame di uso civico insistente sul terreno di sua proprietà, sito nel territorio del Comune di Cisterna, individuato in Catasto al foglio 158, p.lla 1147 (ex 26 parte) di ha 02.62.70, ma che l'istanza era stata rigettata in quanto inerente una sola porzione dell'area ad esso assoggettata; afferma, inoltre, che la sussistenza e consistenza di tali usi è stata al centro di una lunga e complessa controversia nel cui ambito è stata emanata dalla Corte di Appello di Roma, Sez. Usi Civici, la sentenza n. 13/1990, la quale ha accertato l'esistenza, su alcuni terreni di sua proprietà, del gravame di uso civico di legnatico al secco e di semina con corrisposta del quarto; tuttavia il giudizio inerente l'accertamento di tale gravame - nel quale sarebbe stata peraltro espletata una CTU dalla quale emergerebbe la non corrispondenza del contenuto dispositivo della sentenza della Corte d'Appello con l'effettivo stato dei luoghi - non sarebbe ancora concluso; ciononostante la Regione, recependo la proposta di ASBUC, avrebbe illegittimamente avviato, con gli atti impugnati, il procedimento finalizzato alla liquidazione dei descritti usi civici, in carenza di potere.

3. Ciò premesso deduce, avverso questi ultimi, le seguenti censure:

I) «eccesso di potere per incompetenza, dovendo ancora accertarsi la *qualitas soli* per l'intera superficie il cui accertamento è demandato al commissariato per la liquidazione del gravame di uso civico -pregiudizialità della definizione del giudizio commissariale n. 48/1991», in ragione della pendenza, presso il Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici, del giudizio n. 48/1991 finalizzato, su domanda del Comune di Cori, cui ASBUC è succeduto, all'accertamento della *qualitas soli* e, quindi, della sussistenza ed estensione degli usi civici;

II) «eccesso di potere per vizio derivato perché i provvedimenti impugnati sono fondati sull'accertamento peritale "Cenci" in assenza di contraddittorio e travisamento dei fatti presupposti - difetto di istruttoria, difetto di motivazione e travisamento - violazione del principio dell'affidamento»; ASBUC avrebbe commissionato al perito demaniale Domenico Cenci la predisposizione di una relazione in merito agli usi civici in argomento, la quale non sarebbe stata preceduta dal contraddittorio con la ricorrente pervenendo, di conseguenza, ad esiti non conformi alla realtà dei luoghi oggetto di perizia; pertanto la Regione Lazio, che ha recepito tale perizia, sarebbe stata indotta in errore anche in merito alla stima del capitale di affranco (individuato nella somma di euro 1.608.000,00);

III - «eccesso di potere dei provvedimenti impugnati e nullità per vizio derivato a seguito della mancata osservanza della determinazione della regione Lazio n. g13783 del 29.09.2014 e della circolare della regione Lazio n. 1 del 1997 - violazione del principio dell'affidamento» in quanto la procedura e i criteri di stima scelti e adottati per il calcolo del canone enfiteutico e del capitale di affranco sarebbero in contrasto sia con le disposizioni di cui alla Legge fondamentale n. 1766/1927 sia con le indicazioni operative emanate dalla Regione Lazio in materia di determinazione del compenso da corrispondere per la liquidazione del gravame; i valori sarebbero stati, infatti, costruiti in via virtuale, in assenza di ispezione dell'area e di partecipazione della società ricorrente, con applicazione del criterio del Valore Agricolo Medio

(VAM) aggiornato all'attualità, senza che il Dirigente regionale abbia svolto alcuna attività di verifica della correttezza dell'operato del geom. Cenci; non si sarebbe, inoltre, tenuto conto della determinazione dirigenziale n. G13783 del 29 settembre 2014 della Regione Lazio, Direzione Regionale Agricoltura, Area Territorio Rurale, Credito e Calamità Naturali, inerente i criteri per la liquidazione degli usi civici di Giulianello; inoltre il Perito ASBUC avrebbe commisurato il valore del gravame nella proporzione forfettaria di 1/6 del valore di mercato dei terreni aziendali, senza alcuna motivazione.

4. Nel giudizio così introdotto si è costituito il Dominio Collettivo ASBUC, depositando documentazione e memoria difensiva nella quale, dopo avere dettagliatamente illustrato lo svolgimento del contenzioso inerente l'accertamento degli usi civici in questione, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili (quali il difetto di lesività immediata ed attuale derivante dagli atti gravati, in ragione della proposizione, da parte della ricorrente, di opposizione al progetto di liquidazione in data 6 giugno 2023, nonché il difetto di giurisdizione nella parte tesa a contestare la *qualitas soli* nonché l'avviso emanato da ASBUC, essendo quest'ultimo un soggetto di diritto privato); in subordine ha evidenziato l'infondatezza dei motivi di censura nel merito.

5. Si è, altresì, costituita la Regione Lazio, che ha parimenti eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse nonché l'infondatezza dello stesso.

6. Con ordinanza n. 139 del 21 luglio 2023 è stato disposto il rigetto dell'istanza cautelare presentata unitamente al ricorso nonché fissata, in ragione della peculiarità e rilevanza delle questioni trattate, l'udienza per la trattazione del merito del ricorso per il 18 ottobre 2023.

7. Quest'ultima, in relazione alla prospettata proposizione di motivi aggiunti, è stata rinviata al 23 aprile 2024.

8. Con ricorso notificato il 15 aprile 2024 e depositato il 16 aprile successivo la ricorrente ha proposto motivi aggiunti avverso il provvedimento prot. n. 0336692 dell'11 marzo 2024 con cui la Regione Lazio ha disposto il rigetto delle osservazioni da essa presentate in data 6 giugno 2023 avverso la proposta di liquidazione, impugnando altresì il silenzio serbato dalla stessa Regione e da ASBUC sulla richiesta di accesso agli atti da essa presentata il 12 marzo 2024 (volta all'acquisizione della nota prot. n. 1020135 del 18 settembre 2023, delle controdeduzioni di ASBUC del 9 ottobre 2023, e della perizia Cenci del 14 novembre 2022).

8.1. Queste le censure con tale atto veicolate:

I - «illegittimità del silenzio serbato dalla regione Lazio e da ASBUC a seguito della richiesta di accesso agli atti del 12 marzo 2024 finalizzato all'acquisizione della nota prot. n. 1020135 del 18 settembre 2023 e delle controdeduzioni di ASBUC del 09.10.2023, oltre alla perizia Cenci del 14.11.2024 richiamati nel provvedimento di rigetto del 11.03.2024 - violazione dell'art. 2 c. 4 l. 241/90»;

II - «nullità della motivazione del provvedimento di conferma della determinazione regionale del 28.04.2023 n. G05803 prot. n. 0336692 del 11.03.2024 perché motivato per relationem in violazione dell'art. 3 l. 241/90, difetto di istruttoria, violazione del principio di partecipazione e di buon andamento»;

III - «eccesso di potere del provvedimento della regione Lazio prot. n. 0336692 del 11.03.2024 per vizio derivato perché fondato sull'accertamento peritale "Cenci" e degli atti provenienti da ASBUC in assenza di contraddittorio e a seguito di travisamento dei fatti presupposti, difetto di motivazione e di istruttoria, travisamento dei fatti storici presupposti, violazione del principio dell'affidamento e di buon andamento - omessa valutazione delle migliori»;

IV - «eccesso di potere dei provvedimenti impugnati e nullità per vizio derivato a seguito della mancata osservanza della determinazione della regione Lazio n. G13783 del 29.09.2014 e della circolare della regione Lazio n. 1 del 1997 - violazione del principio dell'affidamento, di proporzionalità e buon andamento»;

V - «eccesso di potere per incompetenza, dovendo ancora accertarsi la *qualitas soli* per l'intera superficie il cui accertamento è demandato al commissariato per la liquidazione del gravame di uso civico - pregiudizialità della definizione del giudizio commissariale n. 48/1991».

9. La discussione della causa, come detto già fissata, è stata rinviata dapprima al 16 ottobre 2024 e successivamente, su richiesta della parte ricorrente fondata sulla prossima conclusione del giudizio asseritamente pendente avanti il Commissario per la liquidazione degli usi civici in merito alla *qualitas soli*, al 10 gennaio 2025. Quest'ultima è stata, parimenti, rinviata al 21 maggio 2025, avendo parte ricorrente dichiarato la propria intenzione di proporre ulteriori motivi aggiunti.

10. Con atto notificato il 3 marzo 2025 e depositato il 19 marzo successivo la ricorrente ha, poi, esteso l'impugnazione alla sopravvenuta determinazione della Regione Lazio, Direzione Agricoltura e Sovranità Alimentare, Caccia e Pesca, Foreste Area Usi civici, n. G17731 del 20 dicembre 2024, Proposta n. 50751 del 20 dicembre 2024, comunicata alla società ricorrente il 3 gennaio 2025, con la quale è stata disposta la liquidazione dei diritti di uso civico gravanti sulle aree di proprietà della ricorrente, a favore della collettività residente nel territorio della frazione di Giulianello dei Comuni di Cori e Cisterna di Latina, recependo la proposta redatta dal perito demaniale Geom. Domenico Cenci, mediante imposizione di un canone annuo enfiteutico di euro 32.160,00 da riscuotere a partire dall'anno 2025 e fino ad affrancazione dello stesso ovvero mediante versamento della somma pari ad euro 1.608.000,00, disponendo altresì che, per effetto della liquidazione, i terreni in questione devono intendersi liberi da qualsiasi servitù, uso o diritto di uso civico.

11. La ricorrente ha dedotto, avverso tale provvedimento, i seguenti motivi di censura:

I - «nullità del provvedimento impugnato per travisamento dei fatti ed omessa considerazione della inesistenza di un accertamento del gravame di uso civico relativamente alle categorie individuate dalla sentenza di appello n. 13/1990 e sui territori del comune di Cisterna e Torrecchia Vecchia e Torrecchia Nuova - difetto di motivazione, difetto di istruttoria e violazione del principio di partecipazione - conflitto di interessi di ASBUC nella fase endoprocedimentale ai sensi del DPR 62/2013 in relazione all'art. 6-bis l. 241/90 - violazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.»; la Regione avrebbe ratificato, in assenza di contraddittorio e di alcuna valutazione da parte di un organo terzo ed imparziale, la determinazione del canone di natura enfiteutica effettuata dal perito nominato da ASBUC, nonostante quest'ultimo ne sia il beneficiario; il dirigente regionale firmatario del provvedimento avrebbe, quindi, violato il dovere di astensione; per altro verso la Regione Lazio non avrebbe chiarito le «problematiche ancora irrisolte», in assenza di una verifica storica dello stato culturale dei terreni, questione devoluta alla giurisdizione commissariale ex art. 29 l. 1766/1927, con conseguente travisamento dei fatti; la Determinazione regionale oggi impugnata avrebbe, quindi, recepito acriticamente le valutazioni del perito demaniale Geom. Cenci, per conto di ASBUC, nel suo progetto di liquidazione, fondata sull'erronea affermazione secondo cui la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 13 del 1990 avrebbe dichiarato che gli usi civici per cui è causa graverebbero indistintamente su tutte le terre dell'ex Feudo di Giulianello;

II - «nullità della determina regionale n. G17731/24 per vizio derivato avendo recepito acriticamente la determinazione del canone enfiteutico al valore attuale in modo indiscriminato in assenza di indicazioni specifiche all'interno della sentenza n. 13/1990 della Corte di Appello di Roma Sez. Usi Civici in relazione al contenuto della sentenza della Cassazione n. 1559 del 1993»;

III - «nullità per straripamento di potere, non potendo né il perito ASBUC, né la Regione sostituirsi al Commissario per la liquidazione degli usi civici ex art. 29 c.2 l. 1766/1927, per non coincidenza dell'indicazione dei beni demaniali indicati nella sentenza di appello n. 13/1990 con i terreni costituenti l'azienda agricola della società ricorrente - difetto di istruttoria - violazione del contraddittorio -travisamento - violazione del principio di partecipazione e di buon andamento. difetto di giurisdizione della Regione Lazio nella parte in cui ha sopperito alla carenza della sentenza n. 13/90 C.A. di Roma Sez. Usi Civici», in ragione della mancata coincidenza tra le particelle esistenti in loco e quelle descritte nella sentenza citata;

IV - «eccesso di potere per straripamento - alterazione della funzione amministrativa - giurisdizione commissariale - omessa valutazione delle migliorie» in quanto non si sarebbe tenuto conto, nella determinazione del canone, delle migliorie agricole apportate, tra cui in particolare l'impianto di Generazione di biomassa, erroneamente considerato quale avente natura industriale;

V - «eccesso di potere dei provvedimenti impugnati e nullità per vizio derivato a seguito della mancata osservanza della determinazione della regione Lazio n. G13783 del 29.09.2014 e della circolare della Regione Lazio n. 1 del 1997- violazione del principio dell'affidamento, di proporzionalità e buon andamento» in ragione dell'erroneità del criterio di stima del canone adottato, determinato in via astratta e senza procedere al sopralluogo dei terreni; la determinazione del valore del gravame nella proporzione forfettaria di 1/6 del valore di mercato dei terreni aziendali sarebbe, poi, priva di motivazione e non proporzionata alla «tenuità del diritto d'uso civico vantato»;

VI - «eccesso di potere per difetto di giurisdizione, dovendo ancora accertarsi la *qualitas soli* per l'intera superficie il cui accertamento è demandato al commissariato per la liquidazione del gravame di uso civico - pregiudizialità della definizione del giudizio commissariale n. 48/1991 con sentenza irrevocabile», essendo ancora pendente il giudizio n. 48/91 presso il Commissariato per la Liquidazione degli Usi Civici di Roma, attivato a domanda del Comune di Cori e con l'intervento di ASBUC, il quale sarebbe finalizzato all'accertamento della *qualitas soli*, essendo la sentenza n. 50/2024, nello stesso emanata, «insanabilmente viziata».

12. In vista dell'udienza di merito, come detto da ultimo fissata per il 21 maggio 2025, le parti hanno depositato memorie e repliche nelle quali hanno ulteriormente illustrato le proprie difese, estese anche ai secondi motivi aggiunti, dei quali hanno dedotto l'infondatezza.

13. La causa, all'esito della discussione, è stata, infine, trattenuta in decisione.

14. Il Collegio reputa che sia, in primo luogo, necessario sinteticamente premettere, considerato l'oggetto della complessa vicenda contenziosa all'esame, alcuni cenni in merito al riparto di giurisdizione con riferimento alla liquidazione degli usi civici.

Secondo quanto affermato dalla Corte regolatrice «ai sensi della L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, la giurisdizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, sussiste ogniqualvolta la soluzione delle questioni afferenti all'accertamento dell'esistenza della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo, si ponga come antecedente logico giuridico della decisione. In altri termini, tutte le volte che l'accertamento della *qualitas soli* costituisca presupposto necessario della decisione la giurisdizione appartiene al Commissario» (Cass. Civ., SSUU, 22 marzo 2023, n. 8252); «l'azione di impugnazione della determina regionale che ha reso esecutivo un progetto di liquidazione di usi civici, in cui si contesti la misura del canone di affrancazione e non la qualità demaniale del suolo, esula dalla giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici che, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, riguarda le sole controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione di tali diritti (....) Pertanto, ogni qual volta la controversia abbia ad oggetto non la questione della *qualitas soli*, già altrimenti

definita, bensì unicamente la misura del canone di affrancazione, si è al di fuori della giurisdizione tanto commissariale quanto di altro giudice, rientrandosi in un ambito riservato all'amministrazione regionale» (id. 12 maggio 2017, n. 11802).

14.1. Deve, pertanto, ritenersi che ogni questione inerente l'accertamento della sussistenza degli usi civici sia devoluta alla giurisdizione del Commissario, mentre sul procedimento di liquidazione, che appartiene alla competenza regionale ai sensi dell'art. 66 del DPR n. 616/1977 e presuppone l'avvenuto accertamento della *qualitas soli*, sussiste la giurisdizione di questo Tribunale Amministrativo.

15. Ancora in via preliminare, al fine di meglio inquadrare l'oggetto del presente giudizio, occorre brevemente descrivere i tratti salienti del procedimento presupposto ai provvedimenti in tale ambito impugnati.

15.1. La vicenda giudiziaria inerente gli usi civici gravanti sul territorio dell'ex feudo di Giulianello, come analiticamente rappresentato dall'ASBUC nei propri – sul punto incontestati – scritti difensivi, risale addirittura agli anni '50 del secolo scorso. Per evidenti esigenze di sintesi ci si deve, in questa sede, limitare a rilevare che con sentenza della Corte d'Appello di Roma - Sezione Usi Civici - n. 13/1990, confermata dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 1559/1993, a definizione del giudizio proposto dal Comune di Cori (di cui Giulianello costituisce frazione) avanti il Commissario per gli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, si accertava che *«gli abitanti della frazione di Giulianello sono titolari dei diritti di uso civico di pascolo, di legnatico al secco e di semina con la corrisposta del quarto sui terreni indicati nell'atto di riassunzione notificato il 7.10.1980/15.11.1980 e precisamente sui seguenti fondi compresi nell'ex feudo di Giulianello (...), i cui estremi venivano indicati nel dispositivo del provvedimento.*

15.2. Successivamente il Comune di Cori, con separata azione (n. R.G. 48/1991) chiedeva allo stesso Commissario per gli usi civici *«di procedere, previa nomina del CTU per le operazioni relative alla determinazione della quantità di terreno da distaccare ex art. 4 e 5 l. n. 1766/1927, alla liquidazione dei diritti spettanti alla popolazione di Giulianello»* chiedendo altresì, in via preliminare e cautelare, il sequestro *«di una quota di terreno 5 non inferiore a 300 ettari o a quella minore o maggiore che si riterrà più di giustizia».*

15.2.1. Nell'ambito di questo secondo e distinto procedimento – avente l'oggetto precisato – pendente all'epoca di instaurazione del ricorso introduttivo dell'odierno giudizio, è stata di recente emanata la sentenza n. 50 del 30 dicembre 2024 con la quale l'adito Commissario ha declinato la propria giurisdizione sulla domanda di liquidazione proposta dal Comune di Cori (trattandosi di materia, come riferito al punto 14.1. che precede e affermato anche nell'ambito di tale decisione, appartenente alla competenza amministrativa regionale), e rilevando che *«la qualitas soli è stata già accertata dalla Corte di Cassazione con la sentenza n.298611980 e dalla Corte d'Appello di Roma, sezione usi civici, con sentenza n. 13/1990 (confermata con la sentenza della Corte di Cassazione n. 1559/1993)»*, con conseguente preclusione di ogni riesame sul tema, facendo altresì presente che *«eventuali errori o anomalie della sentenza di Corte d'Appello n. 13/1990 avrebbero dovuto essere tempestivamente sollevate con procedimenti di correzione o impugnazione che, invece, non sono stati attivati dalle parti».*

15.3. Nel corso di tale giudizio è stata, inoltre, espletata una CTU, la quale ha rilevato talune incertezze in merito alla individuazione delle aree sottoposte ad usi civici, ritenendo dubbio che le stesse riguardassero l'intero territorio dell'ex feudo di Giulianello ovvero fossero limitate a quelle analiticamente riportate nel dispositivo della sentenza della Corte di Appello, non del tutto coincidenti con l'attuale assetto catastale.

15.4. Al fine di accertare l'effettiva inclusione di tutti terreni in contestazione nel perimetro dell'ex feudo, nonché tra quelli indicati come gravati da usi civici nel dispositivo della sentenza della Corte di Appello di Roma n. 13/1990, l'ASBUC di Giulianello, intervenuta nel giudizio commissariale di cui sopra, ha incaricato il geom. Cenci, perito demaniale, di effettuare una verifica storico-catastale dei terreni in questione ed una sovrapposizione tra le precedenti e le attuali mappe catastali.

15.5. A seguito di esame storico catastale e di sovrapposizione tra mappe il citato perito ha concluso che i terreni indicati nel dispositivo della sentenza della Corte di Appello di Roma n. 13/1990 (tra cui anche quelli per cui è causa) appartengono all'ex feudo di Giulianello e sono, dunque, gravati dagli usi civici dalla stessa accertati in via definitiva (pascolo annuale, legnatico al secco e di semina con corrisposta del quarto).

15.6. Sulla scorta di tale accertamento tecnico l'ASBUC ha chiesto alla Regione di avviare il procedimento di liquidazione, essendo stati determinati nella citata perizia demaniale anche gli importi dei canoni di affrancazione.

15.7. Ciò posto, la Regione Lazio con Determinazione 28 aprile 2023, n. G05803, all'esito dell'istruttoria condotta sulla documentazione acquisita, tra cui la citata «perizia Cenci» ha disposto, a carico dell'ASBUC, il deposito e pubblicazione della proposta di liquidazione degli usi civici gravanti, a favore della collettività residente nel territorio della frazione di Giulianello del Comune di Cori, su alcuni terreni siti sia nel territorio comunale che in quello del limitrofo Comune di Cisterna di Latina, di proprietà della ricorrente, indicando l'importo del capitale di affrancazione nella somma di euro 1.608.000,00 e l'importo dell'eventuale canone annuo in euro 32.160,00.

15.8. Con l'avviso n. 31 dell'11 maggio 2025 l'ASBUC ha dato seguito alle disposizioni della Regione.

15.9. In data 6 giugno 2023 la ricorrente ha presentato osservazioni alla citata proposta di liquidazione, rappresentando in sintesi sia l'incertezza delle aree sia l'erroneità della stima del capitale/canone.

15.10. Con provvedimento regionale n. 0336692 dell'11 marzo 2024 è stato disposto il motivato rigetto di tali

osservazioni.

15.11. Con nota del 12 marzo 2024 parte ricorrente ha chiesto di accedere alla nota prot. n. 1020135 del 18 settembre 2023 ed alle controdeduzioni di ASBUC del 9 ottobre 2023, nonché alla perizia «Cenci» in quanto atti richiamati nel provvedimento di rigetto.

15.12. Da ultimo, con determinazione dirigenziale n. G17731 del 20 dicembre 2024, la Regione Lazio, concludendo il procedimento, ha definitivamente disposto la liquidazione degli usi civici gravanti sulla proprietà della ricorrente, determinando nei termini sopra riportati l'importo del capitale di affranco.

16. Ciò posto può procedersi all'analisi dei diversi mezzi di impugnazione costituenti oggetto del presente giudizio.

17. Principiando con l'esame del ricorso introduttivo, reputa il Collegio che quest'ultimo debba essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

17.1. Come condivisibilmente eccepito dalla difesa delle parti resistenti lo stesso ha, infatti, ad oggetto degli atti aventi natura esclusivamente endoprocedimentale – rappresentati dalla determinazione (n. G05803 del 28 aprile 2023) con cui la Regione Lazio ha disposto, a carico dell'ASBUC, ai sensi degli articoli 15, 16 e 30 del R.D. n. 332/1928, la pubblicazione degli atti istruttori inerenti la liquidazione dell'uso civico sull'intera proprietà nella disponibilità della società ricorrente mediante versamento del capitale di affrancazione e nel conseguente avviso informativo n. 31 pubblicato, sempre da ASBUC, in data 31 maggio 2023.

17.2. Tali atti non sono tuttavia, all'evidenza, muniti di alcuna diretta ed immediata lesività nella sfera giuridica della ricorrente, avendo la mera funzione di dare avvio al procedimento di liquidazione degli usi civici gravanti sulle aree di proprietà della ricorrente culminato nella determinazione della Regione Lazio n. G17731 del 20 dicembre 2024.

17.3. Il ricorso introduttivo deve, di conseguenza, essere dichiarato inammissibile sotto tale dirimente profilo, con assorbimento – per evidenti ragioni di economia processuale – di ogni altra questione non espressamente esaminata.

18. Analoghe considerazioni valgono in relazione al primo ricorso per motivi aggiunti, nella parte in cui con lo stesso viene impugnata la nota regionale che, parimenti con valore meramente endoprocedimentale, ha disposto il rigetto delle osservazioni presentate da parte ricorrente nell'ambito del procedimento avviato con gli atti oggetto del ricorso introduttivo. L'unico atto della sequenza procedimentale oggetto del presente giudizio che possa ritenersi effettivamente impattante, con effetti lesivi, sulla ricorrente è, infatti, costituito dalla più volte citata determinazione regionale del 20 dicembre 2024, oggetto del secondo ricorso per motivi aggiunti. Tale ricorso va, pertanto, *in parte qua*, parimenti dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

19. Il primo ricorso per motivi aggiunti all'esame deve, per altro verso, ritenersi improcedibile nella parte in cui ha ad oggetto la mancata pronuncia della Regione Lazio sulla richiesta di accesso agli atti presentata da parte ricorrente in data 12 marzo 2024; secondo quanto da quest'ultima affermato l'istanza in questione aveva, infatti, ad oggetto la nota prot. n. 1020135 del 18 settembre 2023, le controdeduzioni di ASBUC del 9 ottobre 2023, e la perizia Cenci del 14 novembre 2022, richiamati nel provvedimento di rigetto, atti che sono stati depositati in giudizio dalla difesa della Regione in data 10 maggio 2024, tanto che la stessa parte ricorrente non ha inteso insistere nella domanda in questione in nessuno dei numerosi atti difensivi successivamente depositati, e nemmeno nelle diverse discussioni tenutesi sia in camera di consiglio che in pubblica udienza, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse ad una pronuncia sul punto.

20. Deve, quindi, a questo punto procedersi all'esame nel merito del secondo ricorso per motivi aggiunti.

20.1. Con il primo motivo parte ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento per l'affermata sussistenza di un conflitto di interessi del dirigente regionale che lo ha adottato, in ragione del recepimento, da parte della Regione, delle conclusioni della più volte citata perizia «Cenci», disposta dall'ASBUC, senza lo svolgimento di alcun sopralluogo né contraddittorio con la società ricorrente.

20.1.1. La censura deve essere respinta in ogni sua articolazione.

20.1.2. In primo luogo è del tutto generica l'allegata sussistenza di un conflitto di interessi in capo al dirigente regionale che ha adottato il provvedimento impugnato, non risultando, e non essendo neppure dedotto da parte ricorrente, che lo stesso avesse un interesse personale nel procedimento *de quo* (ciò che genera il paventato dovere di astensione). Deve, infatti, in proposito rilevarsi che *«per quanto si possa sostenere che non esista, all'interno del quadro normativo (...), una definizione univoca della nozione di conflitto di interessi, questo può definirsi come la situazione che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico funzionalizzato»* (Cons. di Stato, sez. V, 12 agosto 2024, n. 7097, che sul punto richiama sez. VI, 22 marzo 2022, n. 2069) e che nulla di simile risulta provato, o anche solo dedotto, nel caso di specie, con conseguente infondatezza di tale doglianza.

20.1.3. Inoltre, per quanto emerge dal tenore dello stesso provvedimento impugnato (così come di quelli facenti parte dell'istruttoria che lo ha preceduto), la Regione Lazio, ricevuta l'istanza di ASBUC, ha effettuato delle proprie autonome valutazioni e analisi sulla perizia demaniale «Cenci», perizia che parte ricorrente sottopone a critica spiegando argomentazioni parimenti generiche, incentrate sul fatto che la stessa sia commissionata da ASBUC.

20.1.4. Per altro verso il Collegio, condividendo le difese svolte da quest'ultima sul punto, reputa insussistente anche l'affermata violazione del contraddittorio, emergendo dagli atti che la ricorrente sia stata invitata a partecipare al

sopralluogo disposto dallo stesso perito demaniale Cenci nel corso dell'istruttoria preliminare alla redazione dell'elaborato ma non abbia, tuttavia, inteso prendervi parte (cfr. verbale del sopralluogo demaniale del 16 marzo 2020, depositato da ASBUC, nel quale si dà atto che *«per la Azienda Agricola Maria Teresa Mascetti, Filippo e Gabriele Sbardella snc., nessuno si è presentato alle ore 10 (ora prefissata)», e che subito dopo (ore 10,20) si è presentato il sig. Gabriele Sbardella il quale «ha comunicato ai presenti che non avrebbe permesso l'accesso sui fondi per la verifica dello stato dei luoghi»*). La ricorrente ha, quindi, consapevolmente rifiutato di partecipare alla procedura, così che non può oggi dolersi dell'avvenuto espletamento delle operazioni peritali senza la propria partecipazione.

Ed invero, anche nell'ambito della perizia citata (precisamente, a pag. 26) si afferma che, proprio in ragione dell'impedimento all'accesso al fondo, il geom. Cenci ha dovuto procedere alla verifica dello stato dei luoghi *«in base alla cartografia catastale, foto aeree ed aereofotogrammetriche (GOOGLE MAPS _ TAF Virtual mappe catastali – ed altri mezzi)»*.

Il contraddittorio è stato, in ogni caso, pienamente garantito nell'ambito del procedimento di liquidazione, essendo, anzi, proprio a ciò finalizzati gli atti impugnati nell'ambito del ricorso introduttivo, ed avendo la ricorrente pienamente esercitato il proprio diritto di partecipazione endoprocedimentale tramite la presentazione di osservazioni (come detto motivatamente respinte tramite il provvedimento oggetto dei primi motivi aggiunti).

20.1.5. Devono, per altro verso, ritenersi infondate anche le doglianze con le quali parte ricorrente lamenta che, in ragione dell'affermata incertezza circa l'estensione degli usi civici su tutti i terreni dell'ex feudo di Giulianello, la Regione non avrebbe potuto procedere alla liquidazione. Sul punto, infatti, la Regione ha motivatamente recepito le argomentazioni tecniche esposte nella perizia demaniale la quale – come riportato al superiore punto 15.4. – a seguito di specifica analisi, ha concluso che la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 13/1990 abbia ad oggetto tutti i terreni facenti parte dell'ex feudo di Giulianello (tra cui, dunque, anche i terreni per cui è causa), con conseguente sottoposizione degli stessi agli usi civici accertati in via definitiva dalla sentenza.

È, peraltro, evidente la difficoltà della puntuale ubicazione planimetrica degli usi questione, considerata la notevole risalenza nel tempo degli stessi, rispetto all'odierna situazione catastale; sul punto, tuttavia, non vi sono ragioni – in quanto la stessa ricorrente non ne offre – per mettere in discussione la perizia demaniale ed il recepimento che della stessa ha effettuato il provvedimento di liquidazione, trattandosi di una valutazione frutto di discrezionalità tecnica che risulta motivata con argomentazioni non affette da manifesta irrazionalità e/o erroneità; la stessa deve, quindi, nel suo complesso considerarsi attendibile e non può essere, in questa sede, sindacata, in ragione dei noti limiti del sindacato giurisdizionale sul relativo esercizio, sotto il profilo della mera opinabilità.

20.1.6. Sul punto deve, inoltre, evidenziarsi che la sopra citata decisione del Commissario per gli usi civici n. 50/2024 (per quanto non definitiva, come fatto presente da parte ricorrente) ha chiaramente affermato che non sussistono più dubbi in ordine all'accertamento della *qualitas soli*, essendo quest'ultima definitivamente accertata dalla sentenza della Corte d'Appello 13/1990, confermata dalla Corte di Cassazione, e che tale questione esula, comunque, dalla giurisdizione amministrativa.

21. Non può essere condiviso neppure il secondo motivo del ricorso all'esame, con cui parte ricorrente contesta, ancora con argomentazioni generiche, l'adozione del criterio di stima fatto proprio dal perito demaniale del Valore Agricolo Medio (VAM).

21.1. Sul punto la perizia demaniale afferma, con argomentazioni che parimenti non si manifestano affette da palese irrazionalità, che *«per la determinazione del valore del fondo occorre doverosamente fare riferimento alla coltura agricola in atto sul fondo oggetto di liquidazione del diritto di uso civico, utilizzando i VAM e che per la valutazione del valore del fondo agricolo edificato con manufatti edilizi con destinazione non strettamente connessa con l'utilizzo agricolo dei terreni occorre doverosamente fare riferimento alla coltura agricola in atto, il tutto incrementato del 20% per edificazione su di esso già avvenuta di fabbricato non a destinazione agricola»*.

Reputa il Collegio in proposito, condividendo le osservazioni spiegate dalle parti resistenti, che poiché la stima ha ad oggetto dei terreni agricoli e le disposizioni della legge fondamentale (5 e 7 della legge 1766/1927) non indicano espressamente i parametri con cui procedere alla liquidazione mediante affrancazione, l'utilizzo del VAM rivalutato costituisca un criterio del tutto logico e razionale da applicare al caso di specie.

A ciò deve aggiungersi che parte ricorrente non indica di quale criterio alternativo l'amministrazione avrebbe dovuto fare applicazione né deduce che l'uso di tale (per quanto detto imprecisato) metodologia avrebbe sortito un risultato maggiormente vantaggioso per i propri interessi, così che la doglianza presenta anche profili di inammissibilità per genericità.

21.2. Deve, parimenti, ritenersi non condivisibile la lamentata disapplicazione dei criteri per la stima del valore degli usi civici di cui alla delibera della Regione n. G13783 del 29 settembre 2014 in quanto, come rilevato dalla difesa di quest'ultima e non contestato da parte ricorrente, tale provvedimento riguarda esclusivamente il caso, non ricorrente nella specie, in cui i terreni gravati da usi civici abbiano una dimensione inferiore a 10 ettari.

21.3. Analoghe considerazioni valgono in relazione alla contestata individuazione del canone di affrancazione nella misura di 1/6 del valore dell'area.

La norma di riferimento (art. 5 comma 2 della più volte citata legge n. 1766/1927) stabilisce che *«Per i diritti della prima*

classe, comunque esercitati, l'anzidetta porzione di terreno corrisponderà al minimo di un ottavo del fondo, che potrà, secondo la varietà dei casi e le circostanze essere elevata ad un terzo ed anche sino alla metà»; nel caso in esame la perizia, alle pag. 10 e seguenti, individua analiticamente i criteri in base ai quali giunge alla quantificazione della stima contestata, specificando che le migliorie sono state realizzate anticipatamente al 1953, allorché non era nemmeno nota l'esistenza dei diritti di uso civico, la cui prima richiesta di riconoscimento risalirebbe al 1953. Tale stima – parimenti costituente esercizio di discrezionalità tecnica, con richiamo delle considerazioni in proposito sopra spiegate – non può, quindi, ritenersi affetta dai vizi dedotti.

22. Il terzo motivo – con il quale viene ulteriormente sollevata la questione dell'affermato contrasto tra le particelle indicate nella sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 13/1990 e quelle oggetto del procedimento di liquidazione – deve essere respinto per quanto osservato al punto 20.1.5. che precede.

23. Parimenti non condivisibile è la quarta censura, con cui parte ricorrente lamenta l'erroneità della stima nella parte in cui non avrebbe considerato le migliori apportate dalla ricorrente, in particolare l'impianto a biomassa, che sarebbe stato illegittimamente valutato quale avente natura industriale anziché agricola, il cui valore avrebbe dovuto essere tenuto in considerazione con incidenza sugli importi dovuti tramite detrazione dal valore medio dei terreni agricoli prima della determinazione del valore del capitale da affrancare.

La doglianza non può essere accolta per una serie di ragioni: la miglioria è espressamente citata nella perizia Cenci, che la include espressamente tra le «*varie migliorie agricole permanenti e sostanziali*» insistenti sui fondi in questione, così che deve ritenersi che della stessa si sia tenuto adeguatamente conto nell'importo stimato; inoltre e per altro verso non è chiaro quali effetti, se la stima fosse stata eseguita nel senso voluto da parte ricorrente, la stessa avrebbe determinato sul capitale di affranco, che anzi sarebbe presumibilmente aumentato, così che non è dato neppure comprendere quale sia l'interesse sotteso a tale doglianza.

24. Con il quinto motivo parte ricorrente contesta, ulteriormente, i criteri utilizzati per il calcolo del canone. In merito non si possono che ribadire le considerazioni spiegate al superiore punto 21, nel cui ambito si è già evidenziato che il valore stimato, motivato in forza di considerazioni logiche e razionali, oltre che conforme alle previsioni normative, costituisce il frutto di una motivata e razionale valutazione tecnica, non censurabile in base a criteri di mera opinabilità.

25. Con il sesto ed ultimo motivo parte ricorrente lamenta, infine, che in ragione della affermata nullità della sentenza del commissario per gli usi civici n. 50/2024 non sarebbe certa la sussistenza degli usi civici su tutte le particelle considerate dalla Regione nel provvedimento impugnato.

Il motivo è del tutto infondato, non potendo, per quanto già rilevato, la più volte citata sentenza 50/2024, spiegare alcun effetto sul procedimento di liquidazione; la stessa, per di più, come detto, reca una ulteriore affermazione della ormai intangibile definizione dell'accertamento della sussistenza degli usi civici sui terreni di proprietà della ricorrente.

26. In conclusione, alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso introduttivo deve essere dichiarato inammissibile, mentre il primo ricorso per motivi aggiunti va in parte dichiarato inammissibile e in parte improcedibile, mentre il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

27. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- dichiara il ricorso introduttivo inammissibile;
- dichiara il primo ricorso per motivi aggiunti in parte inammissibile e in parte improcedibile;
- respinge il secondo ricorso per motivi aggiunti.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio in favore della Regione Lazio e del Dominio Collettivo Amministrazione Separata Beni Uso Civico di Giulianello, liquidando le stesse nella somma di euro 5.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte.

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

(Omissis)