



Repubblica Italiana

In nome del popolo Italiano

SENT. N. 18

CRON. N. 120

10 FEB. 2020

COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI  
PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA e TOSCANA

Il Commissario aggiunto Antonio Perinelli, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa demaniale iscritta al n. 47 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2017,

tra

WWF – Provincia di Perugia in persona del suo Presidente pro-tempore Sauro Presenzini

- Ricorrente -

e

COMUNANZA AGRARIA "APPENNINO GUALDESE" (Cod. Fisc. 00222380545), con sede in Gualdo Tadino, Via Bersaglieri 1, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione pro-tempore, Dott.ssa Nadia Monacelli, nata in Gualdo Tadino l'1.10.1969 ed ivi residente, Loc. Poggio

S. Ercolano 9 (codice fiscale MNCNDA69R41E230B), rappresentata e difesa, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall'Avv. Maria Rita Fiorelli (codice fiscale FRLMRT60T43E230W, Part. IVA 02364300547) e dall'Avv. Luisa Gobbi (Cod. Fisc. GBBLSU59A56H501S) e presso quest' ultima elett.te dom.ta in Roma, via E. Q. Visconti 103, in base all' autorizzazione di cui alla delibera del Consiglio di Amministrazione della Comunanza Agraria Appennino Gualdese n. 20 del 7.11.2017 ed in forza di procura alle liti in calce alla comparsa di costituzione e risposta,

- Resistente -

e

Comune di Gualdo Tadino, CF 00467070546, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall' avvocato Luigina Matteucci (avvocatura del Comune di Gualdo Tadino, foro di Perugia – CF MTT LGN 66 541 E230K), giusta la D.G.C. del 31.10.2017, n. 223, in forza della procura speciale alle liti in atti, con domicilio eletto ai fini del giudizio in Roma (00186), in Piazza dell'Orologio n. 7, presso 10 Studio dell'avvocato Stefani a Pazzaglia, CF PZZSFN70D63A662C,

- Resistente -

e

REGIONE UMBRIA, c.f. 80000130544, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Anna Rita Gobbo (GBBNRT66H42G601U), in forza di delega in calce alla comparsa di costituzione e risposta, giusta D.G.R. n.1239 del 30.10.2017, ed elettivamente domiciliata presso la medesima (Servizio Avvocatura Regionale) Corso Vannucci, n. 30, Perugia,

- Resistente -

e

Rocchetta S.p.A., cod. fisc. E p. I.V.A. 00167760545, in persona del legale rappresentante pro tempore) dott. Maurizio Bigioni, con sede legale in Roma, Via Saverio Mercadante, 32, rappresentata e difesa – in virtù di procura speciale in atti, dall'avv. prof. Alfredo Morrone, (c.f. MRRLRD65A24D086U) del foro di Roma, elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri, 11,

- Resistente -

### CONCLUSIONI

Il Procuratore della Comunanza Agraria "Appennino Gualdese" rassegnava le seguenti conclusioni:

*"Infine, si rinvia ai precedenti scritti difensivi per quanto non espressamente trattato in questa sede, chiedendo l'integrale accoglimento delle richieste formulate in tutti gli atti, ivi compresa la richiesta di riconoscimento dell' appartenenza dei corpi idrici al dominio collettivo della Comunanza "Appennino Gualdese", formulata con la presente memoria, secondo quanto stabilito nella legge 20.11.2017 n. 168. Con vittoria di spese e competenze del presente giudizio".*

Il Procuratore della società Rocchetta s.p.a. rassegnava le seguenti conclusioni : *"Per tutte le ragioni sopra esposte, Rocchetta S.p.A., come sopra rappresentata, difesa e domiciliata, chiede che il presente fascicolo processuale venga archiviato".*

Il Procuratore del Comune di Gualdo Tadino rassegnava le seguenti conclusioni : *"Voglia l'Illustrissimo Commissariato per la Liquidazione degli Usi Civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana adito, contrariis reiectis, riservate le tutele difensive comunali pure in sede di replica - in via preliminare in rito, dichiarare la propria carenza di giurisdizione nel procedimento RGN 47.17 declinandola in favore del Giudice Amministrativo territorialmente competente. - in ogni caso, previa revoca dell'ordinanza di sequestro cronologico n. 7.2018, rigettare le pretese dell'esponente in quanto non accoglibili per carenza di qualsivoglia presupposto di fatto e di diritto. Con*

*condanna di parte ricorrente alle spese di giudizio, oltre agli accessori di legge, e agli oneri riflessi dell'avvocatura civica”.*

Il Procuratore della Regione Umbria rassegnava le seguenti conclusioni : *“Per le ragioni fin qui esposte, la Regione Umbria confida nell'accoglimento delle conclusioni già rassegnate”.*

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza n. 9/2016, pronunciata nel giudizio n. 5/2013, tra la Comunanza 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 Comunanza 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 Comunanza 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, particelle 220, 201, 230, 413, 418 e 680; Foglio 45 particella 6; Foglio 68 particella 11 e Foglio 70 particella 39”*.

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 f) 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.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. 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 Comunità dell' Appennino 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 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. 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".*

2. 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 qual volta 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 pronunzia 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) talchè 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 demaniali 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.

3. Con sentenza n. 9 del 2016 di questo Commissariato veniva dichiarato che : *"i terreni in comune di Gualdo Tadino ricompresi nell'atto notarile raccolta 159 – Rep. 226 del giorno 8 giugno 1959, dott. 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 (Cfr. 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”*. v-

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.

4.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 “R1” 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 : "6. *Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*". 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.

5. 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 d’istinti al N.C.T. al Fgl. 44, partt. nn.200-201-230-413-418 e Fgl.45, part.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 talchè la procedura non si è perfezionata.

6. 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.

7. 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 ne la rappresentanza degli utenti, ne la titolarità dominicale collettiva dei fondi, nè 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.

8. 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.

9. 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 carsico-triestino, 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 (Cfr. a. 3, comma V°).

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 l'irriducibile diversità delle due normative.

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

11. 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.

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

13. 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”* (sottolineatura del redattore).

La Comunità Agraria “Appennino Gualdese” ha chiesto il riconoscimento dell'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.

14. L'articolo 3 della legge 168 del 2017 così statuisce: *“1. 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 II°).

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-silvo-pastorale 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.

15. Deve pertanto dichiararsi che la sorgente storica - sita entro particella 234 - meglio individuata in Consulenza - appartiene alla proprietà collettiva della Comunanza Agraria dell’Appenino Gualdese.

16. 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”* (Cfr. Sez. U, Ordinanza n. 1414 del 2018).

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

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

18. Le spese di consulenza - liquidate come da separato dispositivo - vanno definitivamente poste a carico dei resistenti in solido tra loro.

19. La conclusione del giudizio impone la revoca del sequestro.

20. La presente sentenza sarà trascritta a cura delle parti interessate.

P.Q.M.

Il Commissario aggiunto per la liquidazione degli usi civici nelle regioni Lazio, Umbria e Toscana pronunciando nella controversia tra le parti in epigrafe meglio identificate così provvede :

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 Comunanza 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'Appennino 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.

Così deciso in Roma il 07.02.2020.

**DEPOSITATO IN SEGRETERIA**

**10 FEB. 2020**

**IL CANCELLIERE**

**Milvio Galiani**



Il Commissario Aggiunto

Antonio Perinelli

19

