



28 LUG. 2016

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

Il Commissario aggiunto Dott. *Antonio Perinelli*, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa demaniale iscritta al n. 17 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2015

tra

Stefano Deliperi, in nome e per conto dell'associazione ecologista Gruppo d'intervento Giuridico Onlus, elettivamente domiciliato presso la sede della detta Associazione ecologista, in Via Cocco Ortu n. 32 - 09128 Cagliari - p.e.c. gruppodinterventogiuridico@pec.it, e dott.ssa Maria Cristina Garofalo, in nome e per conto di Mountain Wilderness Italia Onlus - Umbria, residente in Via Mola di Bernardo n. 40 - 05100,

- ricorrenti -

e

Comune di Norcia in persona del Sindaco pro-tempore,

- resistente -

e

Comunanza Agraria di Castelluccio in persona del Presidente pro-tempore con sede in Norcia alla Via Solferino n. 22, rappresentata e difesa dall'Avv. Valentino Angeletti,

- resistente -

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

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

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

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

Tuttavia, con ulteriore atto ricevuto in data 27.06.2016, i ricorrenti segnalavano l'occupazione di detti terreni ribadendo : "l'opportunità di disporre nell'ambito del procedimento giurisdizionale n. 17/2015 gli opportuni provvedimenti cautelari e finalizzati al recupero alla corretta fruizione dei diritti di uso civico ex artt. 9, comma 3°, e 29, comma 4°, della legge n. 1766/1927 e s.m.i." e reiterando la richiesta di sequestro.

Veniva emanato, in data 14.07.2016 un provvedimento di sequestro poi revocato a seguito della determinazione della Regione Umbria del 14.07.2016 (prot. 301) di mutamento temporaneo della destinazione d' uso dei beni civi.

All'udienza odierna, sentite le parti, la causa veniva trattenuta in decisione sul provvedimento di sequestro nuovamente richiesto dai ricorrenti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

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

Tale natura non è contestata dal Comune di Norcia come da dichiarazione resa all'udienza dell'11.04.2016 dal Sindaco.

2.Si tratta di diritti risalenti nel tempo, di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività.

Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici, ai sensi dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 ha sancito, in via di principio, la inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente. W

Gli usi civici concorrono poi a determinare la forma del territorio su cui si esercitano ed incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

3.Il Comune di Norcia, con ordinanza sindacale n. 40 del 21 giugno 2016, disponeva tra l'altro : "1. di stabilire dal 25 giugno 2016 al giorno 31 luglio 2016 dal Lunedì al Venerdì la sosta gratuita e per il Sabato e la domenica, festivi e prefestivi, la sosta a pagamento nelle aree di sosta temporanea di proprietà della Comunanza Agraria di Castelluccio distinto in catasto al Foglio 77, part.Ila 5 parte 3. di adibire, dal 25 Giugno 2016 al giorno 31 Luglio 2016 dal Lunedì al Venerdì la sosta gratuita e per il Sabato e la domenica, festivi e prefestivi, la sosta a pagamento nelle aree di sosta temporanea sita in loc.ta " Pian Perduto", distinta al Fg 35 partt. ill. 522-507 e 2".

4. Con determinazione della Regione Umbria del 14.07.2016 (prot. 301) veniva autorizzata : "la comunanza agraria di Castelluccio al cambio di destinazione d'uso temporaneo fino al 31 luglio 2016 sui seguenti terreni : particella 5/parte del foglio 77 e particella 507 del foglio 35 del NCT del comune di Norcia per una superficie di circa mq. 18.000 circa".

Non è stato quindi autorizzato il mutamento di destinazione d'uso della particella 522 del foglio 35. Nemmeno è stato specificato espressamente la nuova destinazione d'uso dei terreni dovendosi ritenere che si faccia implicitamente riferimento alla richiesta della Comunanza Agraria di Castelluccio diretta alla "realizzazione di un area di sosta".

5. Con provvedimento di questo Commissario del 16.07.2016 veniva revocato "il provvedimento di sequestro giudiziario dei terreni siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Grande"); foglio 35, partt. 522-507 e 2 (località "Pian Perduto") a condizione che la Comunanza Agraria di Castelluccio autorizzi espressamente l'occupazione dei suoi beni stabilendo altresì le modalità di utilizzo degli stessi".

6. Sarebbe stato inoltre necessario, ai sensi della legge n. 1766 del 1927 e del regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, che tale limitazione dei diritti di uso civico ricevesse il parere favorevole dell'Autorità preposta al vincolo paesaggistico (Cfr. sentenze n. 345 del 1997 e n. 310 del 2006 della Corte Costituzionale).

7. Comunque la Comunanza Agraria, nella delibera sopra citata, stabiliva : "- di disporre che l'uso temporaneo dei terreni in oggetto da parte del Comune di Norcia avvenga nel rigoroso rispetto dei fondi gravati da usi civico in particolare del diritto di pascolo".

E evidente che il diritto di pascolo e quello di sosta paiono incompatibili come si evince dalle foto in atti che mostrano i terreni ingombri di autoveicoli, caravan ed, addirittura, di un chiosco.

8. Più in generale deve osservarsi che gli usi civici hanno assunto nel tempo un valore di protezione ambientale.

Attraverso la tutela degli usi civici si intende realizzare la tutela di beni di particolare valore ambientale consentendo così una protezione caratterizzata da "integralità e globalità" (C. Cost. 151, 152 e 153 del 1986).

In particolare il legislatore con la legge 431/1985 (c.d. legge Galasso), con cui è stato modificato l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), ha sottoposto a vincolo paesaggistico : "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici".

E stata soprattutto la giurisprudenza della Corte Costituzionale a ricostruire la tutela dei diritti di uso civico in chiave ambientale.

In particolare, nella sentenza n. 46 del 1995, la Corte ha affermato che : "la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale".

Tale ricostruzione è stata recepita dal legislatore che ha confermato la valenza ambientale dei beni gravati da usi civici nel Decreto Legislativo 490 del 1999 (T.U. dei beni culturali ed ambientali).

Infine l' articolo 142 del decreto legislativo 42 del 2004 sottopone a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici confermando così le previsioni previgenti.

Deve pertanto ritenersi che la tutela dei beni gravati da usi civici, in quanto beni di valenza ambientale, trovi una tutela costituzionale nell'art. 9 Cost.

9. La natura ambientale dei beni gravati da uso civico non può non avere ricadute in tema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in quanto la conservazione e la tutela

dell'ambiente e del paesaggio, spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Si legge in proposito nella sentenza 210 del 2014 della Corte Costituzionale che : “ <<la conservazione ambientale e paesaggistica>> spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 367 del 2007) E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007)”.

Dunque la competenza statale in materia ambientale trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali sono state qualificate come norme di grande riforma economico-sociale (Cfr. Corte Costituzionale sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006).

Tale ricostruzione è confermata dalla Sentenza n. 24757 del 05/11/2013 con cui la Seconda Sezione della Cassazione ha affermato che : “Il provvedimento regionale di legittimazione dell'occupazione di un fondo gravato da uso civico non si perfeziona se non emanato, ai sensi dell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, nella forma del decreto del Ministro competente - che, dopo la promulgazione della legge 4 dicembre 1993, n. 491, si individua nel Ministro della giustizia - non ostandovi la residualità delle competenze dello Stato in materia, conciliabile col mantenimento di un potere statale di concerto”.

Dunque i due massimi organi giurisdizionali hanno confermato l'esistenza di competenze statali in materia di usi civici.

Ne deriva la carenza di potere della Regione nell'adozione di atti di disciplina degli usi civici che facciano venir meno la loro vocazione di tutela ambientale riservata alla competenza esclusiva dello Stato in materia.



2

In altre parole le Regioni, attraverso provvedimenti normativi o amministrativi, non possono legittimamente far venir meno il vincolo ambientale riconosciuto a determinati beni dalla legge statale essendo tale materia riservata alla esclusiva competenza dello Stato.

10. La disapplicazione di atti amministrativi illegittimi è consentita anche in sede di giurisdizione dei commissari regionali per la liquidazione degli usi civici, purché sussista un rapporto di strumentalità tra l'esercizio di tale potere e la decisione dovuta (Cfr. Cassazione, Sez. 2, Sentenza n. 24714 del 20/11/2014, Sezioni Unite: N. 12157 del 1993 e N. 798 del 1999).


La determinazione della Regione Umbria sopra richiamata deve pertanto essere disapplicata in quanto, avendo consentito l'utilizzo dei terreni quale area di sosta, ha interferito (mortificandola) con la valenza ambientale di tali beni la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

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

12. Considerato che la destinazione di tali aree a "parcheggi autoveicoli e aree sosta camper" le sottrae, seppure a tempo determinato, al godimento dei naturali di Norcia i cui diritti di uso civico - che comprendono le facoltà di ritrarre dai beni le relative utilità - vengono pertanto ingiustificatamente limitati.

La compressione degli usi civici, seppure a tempo determinato, costituisce contestazione implicita della loro natura demaniale civica.

13. Rilevato che detta occupazione non sembra essere stata autorizzata dalla Comunità Agraria di Castelluccio la quale, nella delibera del 21.06.2016, si limita a "prendere atto delle ulteriori richieste del Comune di Norcia dell'08.06.2016 prot. 6523 pervenuta all'Ente nella medesima giornata al n. 228 e prot. N. 6962 del 17.06.2016 prot. Dell'Ente n. 249 del 20.06.2016 indicate in premessa" mentre nella successiva delibera del 19.07.2016 dichiara di confermare una concessione che non vi è stata talchè l'occupazione sin dal mese di giugno è avvenuta senza titolo.



14. La controversia rientra nella giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, che comprende le dispute circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo.

Irrilevante è l'adozione di provvedimenti amministrativi.

Infatti le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nell' Ordinanza n. 19472 del 16/09/2014, hanno affermato che : "Appartiene alla giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici l'accertamento di una situazione di fatto corrispondente all'esercizio di un diritto di uso civico in favore di un singolo utente, della legittimità degli atti comunali incidenti su tale situazione, nonché delle connesse questioni relative al canone corrisposto ed alla concessione del fondo con obbligo di miglioramento, anche se non sia contestata la "qualitas soli", poiché la risoluzione di dette questioni implica la necessità di decidere con efficacia di giudicato sull'esistenza, natura ed estensione del diritto di uso civico, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766" (Massime precedenti Vedi Sezioni Unite: N. 17668 del 2003 Rv. 568349, N. 27181 del 2007 Rv. 601397, N. 9829 del 2014 Rv. 630647).

Tale competenza giurisdizionale, a norma degli artt. 29 e 30 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, si

estende alle questioni sulla indisponibilità di detti immobili come conseguenza della loro demanialità.

15. La domanda cautelare, reiterata all'udienza, presuppone il ricorrere dei due presupposti del :
fumus boni iuris e del periculum in mora.

16. In ordine al primo presupposto deve osservarsi che la natura demaniale civica dei terreni in questione risulta dalla loro intestazione catastale alla Comunità Agraria di Castelluccio di Norcia e non risulta contestata dal Comune di Norcia.

17. In ordine al periculum in mora esso appare attuale attesa la destinazione alla sosta di autoveicoli impressa dall' Ente Comunale a tali aree determinandone così, oltre alla sottrazione alla loro destinazione a soddisfare i diritti di uso civico dei naturali di Norcia, anche il loro danneggiamento qualora la sosta, anche di mezzi pesanti, dovesse proseguire.

18. Si configura pertanto la situazione prevista dall'art. 30 della legge 1766/1927 per cui : " fino a che non sia intervenuta una decisione irrevocabile o una conciliazione, debitamente omologata sull'esistenza, la natura e la liquidazione dei diritti, a cui si riferisce la presente legge, i reclami relativi al possesso sono deferiti ai Commissari, che regolano provvisoriamente, secondo il loro prudente apprezzamento, l'esercizio del medesimo, semprechè, assunte sommarie informazioni, abbiano riconosciuto l'esistenza di un possesso di fatto".

Pertanto questo Commissariato ha facoltà d'adottare i provvedimenti opportuni a tutela del possesso spettante per legge ai naturali di Norcia sui terreni di civica demanialità, ancorché allo stato solo presunta.

Inoltre l'occupazione di terreni civici che si realizzerebbe a seguito della sosta di autoveicoli, rientra senz'altro nella competenza del Commissariato interessato a ripristinare una situazione di legalità

a tutela dei diritti dei naturali di Norcia, unici che hanno la facoltà di godere e amministrare tali terreni.

Lo strumento giuridico che offre l'ordinamento consiste nel sequestro giudiziario previsto dall'art. 670 comma primo c.p.c.

L'abusiva occupazione consiste infatti in una contestazione di fatto del vincolo di civica demanialità ed impedisce il libero godimento dei beni, dunque, il possesso da parte dei naturali di Norcia che ne hanno diritto.

18. Deve pertanto disporsi il sequestro dei terreni siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Grande"); foglio 35, partt. 522-507 e 2 (località "Piano Perduto") con esclusiva facoltà di uso a pascolo.

19. Appare opportuno nominare custode il Comandante del Corpo Forestale territorialmente competente con facoltà di sub-delega ad altri appartenenti al Corpo ovvero al Presidente della Comunanza Agraria di Castelluccio ove disponibile a ricoprire l'incarico.

20. Potendosi configurare, nei fatti per cui è causa, il reato di cui all'articolo 181, comma primo bis, D.Lgs. n. 42 del 2004 copia della presente ordinanza dovrà essere trasmessa, a cura della Cancelleria, alla Procura delle Repubblica presso il Tribunale di Perugia per quanto di eventuale competenza.

21. La sottrazione di beni di notevole valore ambientale al godimento della collettività a fronte di un compenso irrisorio (€ 150,00) potrebbe costituire danno erariale talchè la presente ordinanza deve altresì essere trasmessa, a cura della Segreteria, alla Procura Regionale della Corte dei Conti per quanto di eventuale competenza.



~

p.q.m.

1. ordina il sequestro giudiziario dei terreni siti nel Comune di Norcia (PG), censiti in catasto al foglio 77 part. n. 5 parte (località "Piano Grande"); foglio 35, part. 522-507 e 2 (località "Pian Perduto") con facoltà di uso esclusivo a pascolo;
2. delega per l'esecuzione il Corpo Forestale dello Stato competente che provvederà anche all'apposizione dei sigilli ed a sorvegliare sul rispetto del provvedimento;
3. affida la custodia temporanea dei beni sequestrati al Comandante del Corpo Forestale territorialmente competente con facoltà di sub-delega;
4. dispone che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della segreteria, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia ed alla Procura Regionale della Corte dei Conti;
5. rinvia, per il merito, all'udienza già fissata del 10.10.2016, ore 10.30.

Così deciso in Roma il 28.07.2016.

Il Commissario Aggiunto

Antonio Perinelli

La presente copia fotostatica è conforme
all'originale e si rilascia per uso consentito
dalla legge - Notifica
Roma, li

IL SEGRETARIO

28 LUG. 2016

