



29 OTT. 2018

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. 14 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2018,

tra

Pinciaroli Serinaldi Ennio (C.F. PNCNNE70M17H501B), residente a Ponzano Romano in Località Abbazia n. 725; Bartolini Giovanni (C.F. BRTGNN51M20G874Q), residente in Ponzano Romano; Di Marzio Adalgisa (C.F. DMRDGS66M55H5011O), residente in Ponzano Romano, Via San Sebastiano n. 9, tutti nella qualità di cives e utenti con diritto all'esercizio degli usi civici nel territorio di Ponzano Romano, rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Renzi (C.F. RNZRRT75R25H501X robertorenziOordineawocatiroma.org - fax 06.3212296), ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma Via Michele Mercati n. 51, giusta procura in calce al ricorso,

- ricorrenti -

e

Comune di Ponzano Romano in persona del Sindaco e legale rappresentante p.t. (C.F. e P.IVA: 02759430586), per la carica domiciliato presso la sede dell'Ente in Ponzano Romano (Città Metropolitana di Roma Capitale), Via A. Casalini n. 7, rappresentato e difeso, giusta delega in calce alla comparsa di costituzione e risposta e in virtù della delibera di incarico di Giunta Comunale n. 47 del Reg. a data 11/09/2018, dall'Avv. Antonella Storoni (C.F.:STRNNL56T45D749W, Pec: avvantonellastoroni@puntopec.it) elettivamente domiciliato presso la stessa in Roma, Via Portuense n. 104 (Studio Dott. Fabio Trinca),

- resistente -

e

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante p.t.

- resistente contumace -

e

Sogliano Ambiente spa, in persona del legale rappresentante p.t.

- resistente contumace -

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Esponneva il Procuratore dei ricorrenti :

- che i ricorrenti sono cittadini di Ponzano Romano e cives utenti con diritto all'esercizio degli usi civici nel territorio di Ponzano Romano (doc. 1), a norma del Regolamento per l'uso dei terreni amministrati dal Comune di Ponzano Romano gravati da uso civico (doc. 2);

- che, del tutto occasionalmente ed informalmente, essi hanno appreso che il Consiglio comunale di Ponzano Romano, con deliberazione n. 20 del 12 settembre 2017 (doc. 3), ha dichiarato “l’interesse pubblico alla proposta presentata dalla soc. Sogliano Ambiente spa per la realizzazione di un impianto per la produzione di compost di qualità e biometano”, mediante project financing. Si tratta di un impianto di produzione di biometano da 130 mila tonnellate annue di rifiuti organici di varia provenienza, che interessa una vasta area di pregio ambientale e paesaggistico (tanto da essere stata sottoposta a vincoli), ubicata in località “Brecceto- il Bamboccio”, o anche “Bamboccio”, nel territorio comunale di Ponzano Romano (RM);
  - che, come risulta dalla perizia di stima del perito demaniale dott. agronomo Piero Pieri di Viterbo del luglio 2017, redatta su incarico del Comune di Ponzano Romano ai fini della “alienazione temporanea ai sensi dell’art. 12 della legge 1766/27 e art. 41 del R.D. 332/28” (doc. 4), il progetto di cui trattasi interessa un vasto compendio di demanio collettivo della comunità di Ponzano Romano, sito nel Comune di Ponzano Romano in località “Brecceto - il Bamboccio”, iscritto in catasto al foglio 20 partt. 34/P, 38/P e 39/P e al foglio 22 part. 28/p, per l’estensione complessiva di 62.065 mq., “seminativo” adibito anche a pascolo;
  - che su detti terreni gravano vincoli paesaggistici rientrando l’intera area nell’accezione di “Paesaggio naturale agrario”;
  - che la realizzazione dell’impianto per la produzione di bio-metano sui terreni gravati da usi civici viola sia la legge 168/2017, sia la legge n. 1766/1927 che lo stesso Regolamento del Comune di Ponzano Romano che vieta tale destinazione;
  - che i titolari dei diritti di uso civico non sono stati coinvolti nelle procedura amministrativa.
- Tanto premesso chiedevano che fosse concesso, anche inaudita altera parte, il sequestro dei terreni oggetto di causa ai sensi dell’articolo 74 del R.D. 332 del 1928.

La richiesta di provvedimento cautelare inaudita altera parte veniva respinta.



Si costituiva in giudizio il Comune di Ponzano Romano rilevando come la deliberazione impugnata costituiva un mero atto d'indirizzo politico destinato ad aprire una procedura amministrativa che prevedeva l'intervento di altri soggetti pubblici e, segnatamente, la Regione e il Ministero.

Eccepiva quindi preliminarmente il difetto di giurisdizione del Commissario e la carenza d'interesse dei ricorrenti nonché l'improcedibilità delle domande formulate.

Nel merito deduceva l'infondatezza del ricorso non essendo in contestazione la natura demaniale civica dei terreni in questione che, anzi, costituiva la premessa dei procedimenti amministrativi avviati.

Tanto premesso si opponeva alla richiesta di sequestro.

Non si costituivano in giudizio la Regione Lazio e la società Sogliano Ambiente spa.

All'udienza del 12 ottobre 2018, sentiti i Procuratori delle parti, la causa veniva riservata in decisione sulla richiesta di sequestro.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I ricorrenti - cittadini di Ponzano Romano e cives utenti degli usi civici nel territorio del medesimo Comune - si dolgono della compressione di tali diritti attuata dall'Ente Comunale con l'adozione della deliberazione n. 20 del 12 settembre 2017 che ha dichiarato "l'interesse pubblico alla proposta presentata dalla soc. Sogliano Ambiente spa per la realizzazione di un impianto per la produzione di compost di qualità e biometano", mediante project financing.

Tale opera dovrebbe realizzarsi in un'area ubicata in località "Brecceto- il Bamboccio" del Comune di Ponzano Romano gravata da usi civici.

2. Il Comune di Ponzano Romano ha eccepito il difetto di giurisdizione del Commissario.

L'eccezione è infondata.

Invero la giurisdizione speciale dei Commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, riguarda le controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione di tali diritti.

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).

E' evidente che la deliberazione del Comune prevedendo una particolare destinazione dell'area per la realizzazione di un impianto industriale costituisce - secondo la prospettazione dei ricorrenti - una contestazione implicita della demanialità civica dei fondi cui vuole imprimere una destinazione incompatibile con l'esercizio dei diritti civici.

3.E' pacifico le aree oggetto di causa siano gravate da usi civici e tale condizione è stata riconosciuta dallo stesso Comune di Ponzano Romano che ha provveduto ad inserirle tra i terreni del demanio civico nel PRG.

4.Gli usi civici rinvergono la propria disciplina nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e nel relativo regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), nonché nella legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane) ed oggi nella legge 168 del 2017.

5.La rilevanza ambientale di tali beni ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse



ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando 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 poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Tale “forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente” (Corte Costituzionale sentenza n. 210/2014) si pone ormai come decisivo canone interpretativo di tutte le norme (statali e regionali) in materia anche alla luce della legge 168/2017 destinata a superare tutte le norme precedenti con essa contrastanti.

6. Deve segnalarsi la portata “rivoluzionaria” di quest'ultima disposizione alla luce delle cui disposizioni e principi deve essere riletta l'intera materia degli usi civici.

Innanzitutto i domini collettivi sono riconosciuti non dallo “Stato” ma dalla “Repubblica” “come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”.

Questo non può che limitare i poteri degli enti pubblici in materia.

In particolare il Comune non è il titolare degli usi civici ma mero ente esponenziale della comunità degli utenti e pertanto i suoi compiti sono di mera gestione di tali beni in assenza di associazioni di utenti.

Inoltre qualora tali beni siano gestiti dal Comune è prevista un' amministrazione separata.

In secondo luogo la legge prevede che essi abbiano una “perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”.

Quindi eventuali mutamenti di destinazione d'uso sono limitati a quest'ambito.

L'espressione “perpetua” esclude che tale destinazione possa essere mutata con atti amministrativi.

Viene infine ribadita l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici specificando che : “Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”.

Il legislatore ha così costruito una sorta di “super beni ambientali” dalla tutela assoluta e perpetua non scalfibile da atti amministrativi.

7. Neppure vi è prova che nelle richieste dei provvedimenti di autorizzazione paesaggistica si sia fatto riferimento alle peculiarità del vincolo derivante dall'esistenza degli usi civici che attiene, oltre che all'aspetto paesistico, anche a quello storico e culturale.

8. Alla luce di tale ricostruzione della disciplina emergono numerosi profili di illegittimità della deliberazione n. 20 del 12 settembre 2017 del Consiglio Comunale di Ponzano Romano che ha dichiarato “l'interesse pubblico alla proposta presentata dalla soc. Sogliono Ambiente spa per la realizzazione di un impianto per la produzione di compost di qualità e biometano”, mediante project financing che si pone in termine di irriducibile contrasto con la normativa in materia di usi civici.

Si tratta di un impianto che prevede il trattamento di migliaia di tonnellate di rifiuti all'anno e che comporterebbe la totale compromissione dell'area sottraendola alla fruizione collettiva ed alla sua perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

E evidente che attraverso questa dichiarazione di interesse il Comune esprime una volontà di comprimere i diritti di uso civico in contrasto con il suo stesso Regolamento che prevede l'utilizzazione dei terreni gravati da uso civico secondo tre modalità : “a) con la raccolta di legna secca e dei residui di lavorazione dei boschi; b) con concessioni a pascolo; c) con concessioni a semina”.

Si tratta pertanto di una contestazione implicita della natura e della destinazione di tali terreni attuata peraltro dall'Ente che avrebbe il dovere di tutelarli al fine di preservarne la funzione inter-generazionale.

Si legge in proposito nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1698/2013 che : “Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, II° co. della L.



n.1766 cit, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e -- solo in via di eccezione-- salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti. Tale deroga all'utilizzazione del terreno, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Consiglio Stato sez. IV 25 settembre 2007 n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247).

E' proprio quello che accadrebbe nel caso in esame in cui un' area verrebbe sottratta al godimento collettivo ed alla sua destinazione ambientale ad esclusivo favore di privati senza alcun beneficio per le comunità di utenti (vale la pena di sottolineare che i predetti terreni già ceduti a privati sono ancora in attesa di essere bonificati).

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la giurisprudenza della Corte di Cassazione la quale ha infatti più volte statuito che il sistema di tutela del paesaggio, dell'ambiente o del patrimonio storico e artistico giustifica l'affermazione di limitazioni all'uso della proprietà dei beni vincolati alla luce dell'equilibrio costituzionale tra gli interessi in gioco, che vede alcune delle facoltà del diritto dominicale recessive di fronte alle esigenze di salvaguardia dei valori culturali ed ambientali, in attuazione della funzione sociale della proprietà (Cass., Sez.1 19 luglio 2002 n.10542, Corte cost. 27 giugno 1974 n. 202, Corte Cost. 9 maggio 1968 n.56).

Un simile sistema non contrasta neppure con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, pur informata alla necessaria proporzionalità tra l'interesse pubblico perseguito e la tutela della proprietà privata, non esclude il sacrificio delle possibilità di sfruttamento economico dell'immobile per la salvaguardia di interessi paesaggistici e ambientali (Cfr. Cass. 26496/2013).



L'analisi comparativa avrebbe dovuto dimostrare la maggiore utilità della nuova destinazione delle terre ad uso civico in contrapposizione con gli interessi civici, economici ed ambientali che depongono per il mantenimento dello status quo (Cfr. C.d.S. sentenza n. 1698/2013).

Tale analisi manca del tutto.

Comunque - a seguito della legge 168 del 2017 - i mutamenti di destinazione d'uso non possono più comportare alcuna alterazione della destinazione silvo-agricolo-pastorale dei beni.

9.E irrilevante che tale progetto del Comune di Ponzano Romano debba ancora essere valutato dalle autorità competenti perché questo Commissario non può che valutare la questione allo stato degli atti adottati.

Qualora altre autorità amministrative non approvino il detto progetto cesserà la materia del contendere che è invece attuale avendo i ricorrenti chiesto di accertare l'estensione dei loro diritti sui fondi in questione minacciata dal provvedimento impugnato.

10.Sussiste pertanto il requisito del *fumus*.

11.In ordine al *periculum in mora* esso è insito nella sottrazione del bene al godimento della collettività attuato dal Comune di Ponzano con la "messa a disposizione" della Sogliano Ambiente s.p.a. delle particelle identificate in catasto al foglio 20 particelle nn. 38/parte e 39/parte nonché foglio 22 particella 28/parte "al fine delle realizzazione di un impianto per la produzione di compost di qualità e biometano" (nota del Comune di Ponzano Romano prot. 1954 del 13.03.2018).

La disponibilità dei beni in capo ad un soggetto privato li espone a tutti i pericoli di alienazione o trasformazione.

Tale danno sarebbe definitivo ed irreversibile.

Esso appare concreto in quanto il terreno già è stato concesso ai privati che lo hanno degradato e ciò non costituisce affatto - come sembra sostenere la Difesa del Comune - un argomento a favore dell'installazione dell'impianto di bio-gas ma rende indifferibile il provvedimento di sequestro.

Sul punto deve rammentarsi che l'articolo 24 della citata legge 1766/1927 dispone che: "Il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione, sarà investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del Ministero dell'economia nazionali, per essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione. Egualmente sarà investito in titoli del debito pubblico, intestati come sopra è detto e con identico vincolo, il prezzo di vendita dei terreni dichiarati alienabili ai termini dell'art. 12".

In altre parole invece di bonificare un'area vincolata dal punto vista ambientale (eventualmente utilizzando i soldi ricevuti dai privati dalla cessione dei beni gravati da usi civici che devono essere conservati in una contabilità separata) si propone un utilizzo ancor più degradante della stessa.

12. Stabilisce l'articolo 74 del Regio Decreto 332 del 1928 che : "74. Nei casi di urgenza i provvedimenti conservativi potranno essere disposti dal Commissario anche senza citazione di parte".

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

14. Deve pertanto disporsi il sequestro dei terreni siti nel Comune di Ponzano Romano censiti in catasto al foglio 20 particelle nn. 38/parte e 39/parte nonché foglio 22 particella 28/parte.

15. Appare opportuno nominare quale custode il Dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune di Ponzano romano.

p.q.m.

1. ordina il sequestro giudiziario dei terreni siti nel Comune di Ponzano Romano censiti in catasto al foglio 20 particelle nn. 38/parte e 39/parte nonché foglio 22 particella 28/parte;
2. delega per l'esecuzione il Comando dei Carabinieri Forestali territorialmente competente che provvederà anche all'apposizione dei sigilli;
3. affida la custodia temporanea dei beni sequestrati al Dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune di Ponzano Romano autorizzandolo, sin d'ora, alla bonifica dell'area.

Così deciso in Roma il 29.10.2018.

Il Commissario Aggiunto

Antonio Perinelli

