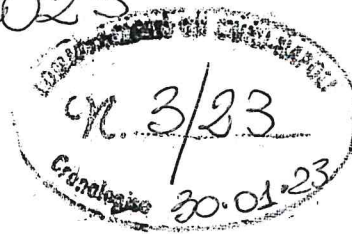
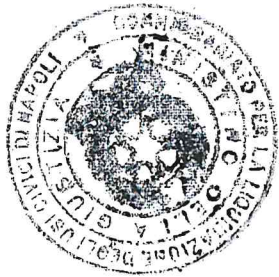


SENTENZA N° 3/2023



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL COMMISSARIO AGGIUNTO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI
CIVICI REGIONE CAMPANIA E MOLISE

In persona del Commissario Aggiunto, dott. Sergio Gallo
pronuncia la seguente

SENTENZA

Nella causa iscritta al n. 05/2021 del ruolo contenzioso dell'anno
2021

Avente ad oggetto: accertamento proprietà e vincolo di destinazione
ad uso civico, nullità/annullamento atti dispositivi bene demaniale

TRA

-COMUNE DI MONTECILFONE, cd. 82004010706, nella qualità di
amministratore *ex lege* del demanio civico della comunità degli
abitanti di Montecilfone, in persona del Sindaco pro-tempore,
autorizzato con delibera giunta comunale di Montecilfone n. 71 del
12.11.2020, rappresentato e difeso dagli avv.ti Dario d'Alessandro e
Simona Coscia, giusta procura in atti

RICORRENTE

NEI CONFRONTI DI

-SOCIETA' GASDOTTI ITALIA SPA, p.iva 04513630964, in persona
del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti
Antonio Colavecchio, Giannalberto Mazzei, Raffaella Colamarino e
Arcangelo Pecchia, giusta procura in atti

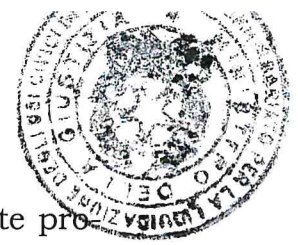
RESISTENTE

NONCHE'

-SNAM RETE SPA, cf. 10238291008, in persona del legale rapp.te
pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Franco
Ferrari, giusta procura in atti

RESISTENTE

NONCHE'



-REGIONE MOLISE, in persona del Presidente e legale rapp.te pro-tempore, cf. 00169440708, elettivamente domiciliata in Napoli alla via Diaz n. 11 presso l'Avvocatura Distrettuale di Napoli, dalla quale è rappresentata e difesa *ex lege*

RESISTENTE

NONCHE'

-MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro pro-tempore;

-MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, in persona del Ministro pro-tempore;

RESISTENTI-NON COSTITUITE

CONCLUSIONI:

PER IL COMUNE DI MONTECILFONE:

Accertata la natura demaniale civica dei terreni distinti nel NCT del Comune di Montecilfone foglio 18, p.lla 2 e foglio 16, p.lle 136 e 139, e dichiarata la natura demaniale civica dei terreni *de quibus* e la loro originaria appartenenza alla comunità degli abitanti di Montecilfone, previa declaratoria di nullità:

a) della servitù di metanodotto costituita sui terreni demaniali civici della comunità degli abitanti di Montecilfone per scrittura privata, autenticata il 9.7.1969 in Termoli dal notaio Giuseppe Macchagodena (rep. 17369), ivi registrata il 29.7.1969 al n. 1204 e trascritta presso la competente Conservatoria dei RR.II. di Campobasso il 16.12.1988 ai nn. 13541/11381 oggi in favore della Snam Rete Gas Spa;

b) della compravendita del Comune alla sig.ra D'Addante del terreno distinto in NCT foglio 16, p.lla 169, stipulato dall'allora Sindaco del Comune di Montecilfone, a rogito del Segretario Comunale dell'epoca rep. 1 del 22.2.2012 e trascritto presso la Conservatoria dei RR.II. di Campobasso il 16.3.2012 ai nn. 2630/2138;

c) delle servitù di metanodotto costituite sul terreno distinto in NCT foglio 16, p.lla 169 in favore di "Snam Rete Gas spa", come trascritte presso la Conservatoria dei RR.II. di Campobasso il 19.11.2019 ai nn. 11122/8593 (scrittura privata autenticata dal notaio Giuseppe



Ladisa di Castellana Grotte il 13.11.2019 rep 5951/17650) ed il 22.1.2020 ai nn. 670/547 (scrittura privata autenticata dal notaio Guido Bolognesi di Roma il 17.1.2020 rep. 47374/19268);

- d) condannare la società occupante Snam rete Gas spa a rilasciarli in favore della comunità degli abitanti di Montecilfone;
- e) dichiarare altresì il diritto della comunità degli abitanti di Montecilfone a determinarsi in ordine a destinazioni del demanio civico ulteriori rispetto a quella agrosilvopastorale e paesaggistico-ambientale ed a regolamentarle, previa autorizzazione regionale ed assicurando al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni;
- f) dichiarare la delibera del Consiglio comunale di Montecifone n. 25 del 19.12.2020 lecito esercizio e godimento del diritto della comunità degli abitanti di Montecilfone sul proprio demanio civico ed attuazione della sua funzione sociale;
- g) con vittoria di spese legali e compensi di avvocato del presente giudizio;
- h) approvare, altresì, nei confronti della Società Gasdotti Italia Spa, della Regione Molise, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero della Transizione Ecologica, la conciliazione stipulata tra il comune di Montecilfone e la Società Gasdotti Italia Spa e conseguentemente dichiarare cessata la materia del contendere tra le parti.

PER LA SOCIETA' GASDOTTI ITALIA SPA:

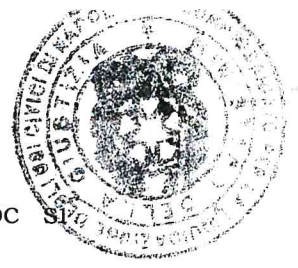
- a) dichiarare la cessazione della materia del contendere col comune ricorrente, con integrale compensazione delle spese.

PER LA SOCIETA' SNAM RETE GAS SPA:

- a) rigettare tutte le domande proposte dal comune ricorrente con vittoria di spese

PER LA REGIONE MOLISE:

- a) rigettarsi le domande proposte con l'atto introduttivo della lite attesa l'infondatezza nel merito delle pretese di controparte.



Alla stregua dei novellati artt. 132 cpc e 118 disp.att. cpc si espongono le seguenti

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il territorio del comune di Montecilfone risulta interessato dalla realizzazione di lavori facenti parte della Rete Nazionale dei Gasdotti, i cui progetti risultano approvati con rispettivi provvedimenti ministeriali e precisamente: a) metanodotto Larino-Chieti da parte della Società Gasdotti Italia Spa; b) metanodotto San Salvi Biccari da parte della Snam Rete Gas Spa ed entrambi riguardano la località denominata "Bosco Corundoli" soggetto al vincolo di uso civico, giusta decreto del Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici di Napoli del 15.5.1936.

Le opere inizialmente dovevano essere realizzate con tecniche di scavo a cielo aperto ma, a seguito, di problematiche sorte col comune ricorrente, entrambe le società proponevano rispettive varianti che prevedono la realizzazione dei metanodotti con tecniche di trivellazione orizzontale controllata (TOC), ad una profondità di oltre ml. 2,00 per il gasdotto SNAM e di circa ml. 9,00 per quello SGI.

Per entrambe le varianti, previo parere favorevole della Regione Molise, venivano approvate dal MISE.

Con delibera della giunta comunale n. 64 del 6.10.2020 il comune di Montecilfone stabiliva di proporre alla comunità degli abitanti del comune, di acconsentire ad entrambe le società l'utilizzazione del demanio civico per l'attraversamento di dette opere riconosciute di pubblica utilità.

Con successiva delibera del Consiglio comunale n. 25 del 9.12.2020 veniva approvata la regolamentazione degli attraversamenti di gasdotti della Rete Nazionale nel demanio civico predetto.

Il comune con successiva nota n. 504 del 21.1.2021 richiedeva alla Regione Molise l'autorizzazione alla trasformazione d'uso, ex art. 12 l. 1766/1927, art. 41 R.D. 332/1928 e artt. 3 e 4 co. 7 L. R. 14/2002 e, in via subordinata, richiedeva ai sensi dell'art. 3 co. 7 l. 168/2017 di dichiarare l'esecutività della delibera del consiglio comunale n. 25/2020.



La Regione con nota n. 69555 del 22.4.2021 comunicava al comune ricorrente l'inapplicabilità della L. R. n. 14/2002, inerente richiesta di mutamento di destinazione d'uso delle terre civiche, e quelle relative all'art. 3 co. 7 l. 168/2017.

Il comune ricorrente richiedeva, con nota n. 3142 del 4.5.2021, il riesame della decisione da parte della Regione Molise, comunicando che oltre alla superficie boscata di cui al foglio 18, p.lla 2, interessata dalla trivellazione orizzontale controllata, vi è anche la part. 136 del foglio 16 per mq. 232,00 sulla quale si prevedeva l'esecuzione dei lavori a "cielo aperto".

Con decreto del MISE del 12.10.2020 veniva disposta, ai sensi degli artt. 22, 52 quinquies e 52 octies T.U. 327/2001, l'occupazione temporanea dei terreni oggetto dei lavori da eseguirsi dalla SGI Spa.

2. Il Comune ricorrente dunque agisce per sentire accolte le conclusioni rassegnate in epigrafe.

3. Il comune di Montecilfone e la SGAI Spa, dopo la riserva in decisione del giudizio e nelle more della scadenza dei termini di cui all'art. 190 cpc, comunicano l'intervenuta conciliazione della lite pendente, approvata dalla Giunta comunale con deliberazione n. 91 del 19.12.2022 e del Consiglio comunale con deliberazione n. 31 del 21.12.2022 e quindi in relazione alle domande proposte dal comune ricorrente nei confronti della SGAI Spa viene chiesta la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

3.1. Detta richiesta può trovare accoglimento per cui va dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle domande proposte dal comune di Montecilfone nei confronti di Società Gasdotti Italia Spa.

La cessazione della materia del contendere può definirsi come quella situazione obiettiva determinata dal sopravvenire di ragioni di fatto che estinguono la situazione giuridica posta a fondamento della domanda, sicché viene a mancare la stessa "materia" su cui si fonda la controversia.

Gli eventi generatori della cessazione della materia del contendere possono essere di natura fattuale come pure discendere da atti posti



in essere dalla volontà di una o di entrambe le parti (rinuncia alla pretesa, rinuncia all'azione, adempimento spontaneo, transazione o conciliazione).

La deroga al principio per cui il processo dovrebbe restare insensibile ai fatti sopravvenuti dopo la proposizione della domanda si giustifica alla luce del principio di economia dei mezzi processuali (Cass., 21.5.87, n. 4630; Cass., 22.7.81, n. 4719).

Con tale declaratoria, in buona sostanza, si registra il venir meno dell'interesse ad agire: una volta che sia venuto meno in corso di causa il fondamento stesso della lite - che costituendo una condizione dell'azione deve sussistere fino al momento della decisione - vengono a mancare sia l'interesse ad agire che a contraddire e, con essi, la necessità di una pronuncia del giudice (cfr. Cass., 9.4.97, n. 3075; Cass., 8.6.96, n. 5333; Cass., 16.9.95, n. 9781; Cass., 7.9.93, n. 9401; Cass., 14.2.91, n. 1538; Cass., 19.3.90, n. 2267).

Affinché il processo possa concludersi per cessazione della materia del contendere devono ricorrere congiuntamente i seguenti presupposti: a) l'evento generatore deve essere sopravvenuto alla proposizione della domanda giudiziale, altrimenti la medesima sarebbe improponibile ab origine per difetto di interesse all'azione; b) occorre, poi, che il fatto sopravvenuto abbia determinato l'integrale eliminazione della materia della lite; c) deve trattarsi di situazione riconosciuta ed ammessa dalle parti, nel senso che il fatto di cessazione deve aver eliminato ogni posizione di contrasto e risultare pacifico in tutte le sue componenti, anche per quanto attiene alla rilevanza giuridica delle vicende sopraggiunte (tra le ultime, Cass., 7.3.97, n. 2038; Cass., 22.1.97, n. 622; Cass., 7.5.95, n. 12614; Cass., 16.9.95, n. 9781; Cass., 11.4.95, n. 4151).

Ebbene come emerge dagli atti prodotti sia dal comune ricorrente, quale amministratore del demanio civico della comunità degli abitanti di Montecilfone, sia dalla società "Società Gasdotti Italia Spa" è stata raggiunta una conciliazione della lite pendente approvata dalla Giunta comunale con delibera n. 91 del 19.12.2022 e del



Consiglio comunale con delibera n. 31 del 21.12.2022 e sottoscritto dai rappresentanti legali delle due parti.

In particolare l'art. 19 dell'Accordo di conciliazione espressamente prevede che: *"Il presente accordo costituisce integrale conciliazione delle reciproche domande introdotte nel giudizio iscritto dinanzi il Commissario per la liquidazione degli usi civici in Napoli al R.G. 5/2021, rimanendo tra le parti compensate le relative spese, ed i procuratori costituiti nel giudizio provvederanno a depositarlo con sollecitudine nel giudizio al fine di veder dichiarata la cessata materia del contendere tra le Parti"*.

Come può agevolmente desumersi dall'esposizione che precede, nella fattispecie concorrono tutti gli elementi sopra evidenziati, con conseguente necessità di adottare, nella forma della sentenza, tale pronuncia.

4. Restano da scrutinare le domande proposte dal comune ricorrente nei confronti della SNAM Rete Gas spa dirette: a) ad accertare e dichiarare la natura demaniale civica di alcuni terreni e conseguire contro la Snam Gas Spa la reintegrazione in favore della comunità degli abitanti di Montecilfone, previa declaratoria di nullità degli atti dispositivi posti in essere in difetto di autorizzazione al mutamento di destinazione o all'alienazione; b) dichiarare il diritto della comunità degli abitanti di Montecilfone a determinarsi in ordine a destinazioni del demanio civico ulteriori rispetto a quello agrosilvopastorale e paesaggistico-ambientale ed a regolamentarle, previa autorizzazione regionale ed assicurando al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggiore valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni, nonché dichiarare la delibera del consiglio comunale di Montecilfone n. 25 del 19.12.2020 lecito esercizio e godimento del diritto della comunità degli abitanti di Montecilfone sul proprio demanio civico ed attuazione della sua funzione sociale.

5. A tal fine va premesso che la giurisdizione va determinata in base all'oggetto della domanda, in relazione al cd. *petitum* sostanziale, da identificarsi non solo e non tanto in funzione della concreta



statuizione chiesta al giudice, ma soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio con riguardo, in particolare, ai fatti indicati a sostegno della pretesa avanzata.

Nella specie parte ricorrente intende far valere l'esistenza di un uso civico sulla porzione di terreno in oggetto, allo scopo di poterne ottenere il ripristino del contenuto a seguito dell'eventuale accertamento della lesione della facoltà di godimento e dell'illiceità del comportamento della società resistente, essendo stato detto terreno assegnato alla "Snam Rete Gas Spa" e da questa utilizzata in violazione della permanente destinazione del fondo all'esercizio collettivo dei diritti civici, il tutto previa dichiarazione di nullità della scrittura privata registrata e sostanziale disapplicazione della autorizzazione regionale.

Pertanto, a fronte del chiaro tenore dell'art. 29 della legge n. 1766/1927, non rileva la devoluzione alla giurisdizione amministrativa esclusiva delle controversie in determinate materie (cfr. gli artt. 7 e 133 c.p.a.), posto che, proprio con riguardo alle *"controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio"*, tra cui certamente rientra quella *de quo* (essendo oggetto di contrasto nel presente giudizio appunto la legittimità dell'uso del territorio e del rilascio dei titoli per la realizzazione dell'impianto...), il legislatore ha ritenuto di lasciare ferma, tra l'altro, proprio la giurisdizione del Commissario liquidatore per gli usi civici.

In definitiva l'oggetto del presente giudizio non è limitato alla declaratoria di nullità degli atti amministrativi con i quali si è autorizzata una determinata attività su il fondo, posto che in tanto detta unità può essere dichiarata, in quanto vi sia un accertamento di carattere preliminare in ordine al persistente assoggettamento del fondo all'uso civico collettivo.

D'altronde, in punto di diritto, è ben noto l'insegnamento del Giudice di legittimità per il quale certamente compete al Commissario



regionale per gli usi civici l'emissione dei provvedimenti direttamente connessi, preliminari o consequenziali alla pronuncia concernente l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o la rivendicazione di terre, come quelli dichiarativi della nullità di convenzioni, di atti amministrativi e, in genere, di atti di disposizione di terreni che risultino gravati da usi civici (Cass. 25986/2010: *“nelle controversie, concernenti l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, ovvero la qualità demaniale del suolo, nonché in quelle 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, rientrano anche quelle aventi ad oggetto la declaratoria di nullità (o inefficacia) degli atti di disposizione, in quanto in contrasto con la natura demaniale del bene ovvero con l'estensione del diritto d'uso civico. 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”*).

Peraltro, la domanda proposta da parte attrice è stata avanzata proprio per accertare la natura di uso collettivo del fondo in questione ed il suo regime giuridico.

Così nello specifico il Giudice di legittimità (Cass. 18392/2016) ha espressamente enunciato il principio per il quale *“appartiene alla giurisdizione del Commissario agli usi civici la domanda diretta a dichiarare la nullità dei contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che presuppone la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della “qualitas soli” di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio”*.



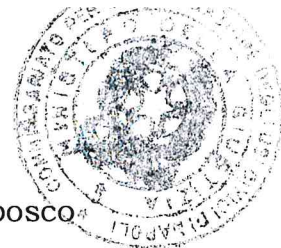
Tale orientamento è stato peraltro ribadito sempre dalla Suprema Corte a SS.UU. (Cass. SS.UU. 15530/2022) per il quale “ *Occorre premettere che la giurisprudenza di questa Corte è univocamente orientata nel senso che rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli Usi civici, ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 29, le controversie concernenti l'accertamento della esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico ovvero della qualità demaniale del suolo, puntualizzandosi che la questione della demanialità deve essere accertata nel giudizio in via principale e non deliberata solo incidenter tantum, dovendosi altresì porre la questione relativa alla qualitas del suolo quale antecedente logico giuridico della decisione (Cass., Sez. Un., n. 605 del 2015; Cass., Sez. Un., n. 26816 del 2009; Cass., Sez. Un., n. 7429 del 2009; Cass., Sez. Un., n. 16268 del 2002; Cass., Sez. Un., n. 5621 del 1996; Cass., Sez. Un., n. 6689 del 1995; Cass., Sez. Un., n. 11255 del 1994). Con la conseguenza, per quanto qui di interesse, che in ipotesi di impugnazione di atto amministrativo la giurisdizione del g.a. deve essere esclusa ogni qualvolta le questioni prospettate siano relative sì a vizi dell'atto, ma attengano direttamente alla valutazione della qualitas soli o comunque richiedano un previo accertamento di detta qualitas; diversamente sussisterà la giurisdizione del g.a. adito tutte le volte che le questioni dedotte siano dirette a censure l'inter procedimentale dell'atto impugnato, ponendosi a monte di ogni indagine sulla predetta qualitas”.*

In conclusione sussiste la giurisdizione di questo Commissario.

D'altronde nella presente fattispecie non vi è contestazione sulla natura di demanio civico del bosco “Corundoli”.

6. Ritiene questo Commissario come le domande proposte dal comune ricorrente proposte nei confronti della “Snam” sia del tutto infondate e prive dei necessari supporti normativi.

Invero non si può prescindere dalle sentenze del Consiglio di Stato rispettivamente n. 6902/2022 e n. 9329/2022 in relazione a domande proposte proprio dal Comune di Montecilfone con



riferimento specifico ai gasdotti che dovrebbero attraversare il bosco "Corundoli".

Le decisioni dei giudici amministrativi, invero, pur non disconoscendo la competenza del Commissario per gli usi civici in relazione alle materie di sua competenza e pur procedendo su taluni punti critici *incidenter tantum*, hanno in modo esaustivo e definitivo chiarito il contesto normativo primario e secondario nonché il riparto delle competenze tra Regione Molise, MISE e il comune ricorrente.

Il giudice amministrativo premette ed evidenzia come la delibera consiliare n. 25 del 9 dicembre 2020 pone limitazioni all'esecuzione di opere autorizzate dal MISE, prescrivendo, da un lato, che le società interessate non devono avere liti pendenti con la comunità degli abitanti di Montecilfone relative al demanio civico o con questo connesse (punto 2 della delibera) e, dall'altro, che il maggior valore derivante dalla diversa utilizzazione del demanio civico dovrà essere determinato in una certa misura (punto 3 della delibera).

Lo scopo perseguito dall'Ente locale con la delibera impugnata non sarebbe stato soltanto l'avvio da parte della Regione del procedimento di mutamento di destinazione dei terreni interessati dalla realizzazione dell'opera e soggetti ad uso civico, essendo stata, infatti, espressamente prevista anche l'imposizione di una regolamentazione tecnico-economica destinata a costituire parte integrante dei futuri atti di concessione.

Il Consiglio di Stato tuttavia statuisce in modo chiaro ed incontrovertibile che la realizzazione di un'opera compresa nella Rete Nazionale Gasdotti di cui all'art. 9 D.Lgs. n. 164/2000 è sottoposta all'esclusiva autorizzazione del M.I.S.E. ex art. 52 *quinquies* co. 2 D.P.R. n. 327/2001 all'esito di un procedimento in cui è prevista la partecipazione anche del Comune.

Ed invero, per il rilascio della predetta autorizzazione, ai fini della verifica della conformità urbanistica dell'opera, è obbligatorio richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio ricadano le opere da realizzare, con la precisazione che il rilascio del



parere non può incidere sul rispetto del termine entro il quale è prevista la conclusione del procedimento.

Ed invero, per il rilascio della predetta autorizzazione, ai fini della verifica della conformità urbanistica dell'opera, è obbligatorio richiedere il parere motivato degli enti locali nel cui territorio ricadano le opere da realizzare, con la precisazione che il rilascio del parere non può incidere sul rispetto del termine entro il quale è prevista la conclusione del procedimento.

L'art. 52 *quinquies* co. 6 D.P.R. n. 327/2001 precisa, poi, che per le infrastrutture lineari energetiche di cui al comma 2, l'atto conclusivo del procedimento di cui al richiamato comma 2 è adottato d'intesa con le Regioni interessate, previa acquisizione del parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture, da rendere entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il parere si intende acquisito.

È, dunque, evidente che la decisione sull'opera sia di competenza del MI.S.E., sebbene all'esito di un procedimento in cui siano coinvolti gli Enti territoriali interessati.

Ed a fugare ogni dubbio sull'effettiva portata delle competenze del MI.S.E. basti considerare ancora una volta il richiamato art. 52 *quinquies* co. 2 D.P.R. n. 327/2001 nella parte in cui, con estrema chiarezza, statuisce che per le infrastrutture lineari energetiche, individuate dall'Autorità competente (cioè, nella fattispecie, il MI.S.E.) come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse, e per gli oleodotti facenti parte delle reti nazionali di trasporto, l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio delle stesse, rilasciata dalla stessa Amministrazione (vale a dire sempre il MI.S.E.), comprende la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, la valutazione di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, ovvero la valutazione di incidenza naturalistico-ambientale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, l'apposizione del vincolo



preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi e la variazione degli strumenti urbanistici e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati.

Per il giudice amministrativo quindi ogni profilo concernente la realizzazione del metanodotto in questione rientra nella competenza decisionale del MI.S.E.

Ne consegue l'impossibilità per l'ente locale di poter regolamentare con un proprio atto, aspetti concernenti la predetta opera.

Né il comune, nello specifico, lo può fare assumendo di agire nella diversa qualità di amministratore *ex lege* del demanio civico, ossia, quale Ente esponenziale degli interessi dipendenti e soddisfatti dagli usi civici di cui la comunità locale sarebbe titolare sui terreni del Bosco Corundoli poiché, afferma il giudice amministrativo, con le predette sentenze ormai passate in giudicato e definitive, la tutela degli usi civici rientra nella competenza della Regione e, solo in via subordinata, in ipotesi di mancata adozione di atti provvedimenti, agisce il comune quale ente esponenziale.

In particolare e proprio con riferimento alla presente fattispecie si evidenzia che il potere normativo regionale di cui all'art. 3 co. 7 L. n. 168/2017 (secondo cui entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97) era stato già, nell'occasione, esercitato con la L.R. Molise n. 14/2002 che, disciplinando compiutamente la tutela degli usi civici locali, riconosce all'Assessorato regionale all'agricoltura sia le competenze derivanti dall'applicazione della legge stessa, sia la competenza ad ordinare e proporre ogni atto finalizzato alla tutela delle terre civiche e degli interessi delle popolazioni utenti. Per cui, non residuerebbero margini di intervento da parte del Comune in sostituzione della Regione.

Il Consiglio di Stato in buona sostanza afferma che la disponibilità dei terreni interessati è stata già riconosciuta e compiutamente disciplinata dai pregressi atti della Regione e, soprattutto, del MI.S.E.



mediante, ma non soltanto, la costituzione di un'apposita servitù per provvedimento amministrativo.

E la legittimità di tutti i provvedimenti amministrativi adottati sia dal MISE che dalla Regione Molise risultano confermati dalle predette sentenze del Consiglio di Stato.

Di conseguenza, la legittimità dei predetti provvedimenti non può essere rimessa in discussione, non potendo il Comune superare l'efficacia di atti di competenza Statale e regionale, peraltro, non più impugnabili.

7. Definiti i confini normativi della materia neanche può invocarsi l'eventuale disapplicazione dei predetti provvedimenti amministrativi, attribuendo al comune, quale ente esponenziale dei diritti di uso civico sul predetto bosco, la possibilità di deliberare in ordine ad una eventuale e potenziale estensione degli usi civici già esistenti e riconosciuti.

Invero il Consiglio di Stato, questa volta, procedendo *incidenter tantum*, ha affermato che ulteriori usi civici diversi da quelli di bosco e pascolo già considerati e valutati dalla Regione nel parere, espresso con la nota n. 100291/2020 del 20 giugno 2020 ai sensi dell'art. 4 co. 1 *bis* D.P.R. n. 327/2001, non emergono dalla documentazione esistente, come comprovato dal decreto del Commissario per liquidazione degli usi civici di Napoli del 15 maggio 1936 (prodotto dal Comune in appello) nella parte in cui afferma che occorre destinare a demanio libero Ett. 95.47.37 di cui Ett. 10.98.52 suscettibili di agricoltura (ma non prestandosi ad alcuna forma di utilizzazione prevista dalla legge per la loro esigua misura, ricorrerebbero le condizioni per proporre al Ministero l'alienazione ai sensi dell'art. 39 R.D. 26 febbraio 1928 n. 332), mentre per i restanti Ett. 84.48.85 *"risulta da sicuri elementi che non possono avere altra destinazione di quella di attuale di bosco e pascolo permanente, onde può procedersi all'assegnazione di essi alla categoria prescritta dall'art. 11 della legge 16-6-1927 n. 1766.*

Inoltre la Regione non ha condiviso la valutazione del Comune in ordine alla necessità dell'avvio di un procedimento di mutamento di



destinazione d'uso, in ragione della riconosciuta compatibilità, ai sensi dell'art. 4 co. 1 *bis* D.P.R. n. 327/2001, dei lavori di posa in opera senza scavo con il persistente uso civico di bosco e pascolo permanente gravante sui terreni interessati.

Con la nota n. 100291/2020 del 20 giugno 2020, infatti, la Regione si è pronunciata ai sensi dell'art. 4 co. 1 *bis* D.P.R. n. 327/2001, ritenendo le opere compatibili con il rilevato uso civico, senza, dunque, necessità alcuna di provvedere ad un mutamento della destinazione d'uso dei terreni.

In buona sostanza non risultano sussistenti ulteriori usi civici rispetto a quelli già valutati dalla Regione ai sensi dell'art. 4 co. 1 *bis* D.P.R. n. 327/2001 e di cui non vi è prova della loro sussistenza, in tal senso, peraltro, deponendo anche quanto previsto nel decreto del Commissario per liquidazione degli usi civici di Napoli del 15 maggio 1936.

Infine con nota prot. n. 69555/2021 del 24 aprile 2021, la Regione ha esitato l'istanza del Comune contenuta nella delibera impugnata, comunicando di non ritenere "*applicabili al caso di specie le previsioni della L.R. Molise n. 14/2002, inerenti la richiesta di mutamento di destinazione d'uso delle terre civiche, e quelle relative all'art. 3 co. 7 L. n. 168/2017 perché limitato il diritto della comunità degli abitanti all'uso del bosco*".

La Regione, infatti, ha chiarito, con il richiamato provvedimento, che:

- a) l'attraversamento del bosco avverrà con tecniche di trivellazione orizzontale controllata (T.O.C.) non impattanti sul diritto di uso civico;
- b) il sistema di trivellazione orizzontale ad una profondità di oltre ml. 20,00 per il gasdotto SNAM e di circa ml. 90,00 per quello SGI è stato previsto ed approvato con apposita variante progettuale anche dal M.I.S.E. con l'obiettivo primario di scongiurare qualsiasi interferenza con il bosco in questione e con l'esercizio del diritto di uso civico da parte della popolazione locale;
- c) la realizzazione in T.O.C. dei lavori non impatta in alcun modo con il bosco Corundoli, poiché non sono previste lavorazioni di alcun tipo sul soprassuolo, come scavi, tracce, espiananti o tagli di alberi, e l'interramento delle



condotte avviene ad una profondità del sottosuolo tale da non arrecare pregiudizio alcuno all'esercizio continuato, pacifico ed ininterrotto dell'uso civico da parte della collettività locale; d) in considerazione del fatto che eventuali attività di verifica o manutenzione delle condotte non richiederanno accesso al bosco e lavorazioni in soprassuolo, anche successivamente alla realizzazione dei metanodotti, l'uso civico gravante sul bosco Corundoli non subirà alcun pregiudizio; e) siffatto sistema di realizzazione garantisce al contempo sia l'interesse pubblico nazionale all'opera di interesse strategico, sia le giuste aspettative della popolazione locale di avvalersi continuativamente, ininterrottamente e liberamente, del diritto di uso civico imposto sul bosco Corundoli; f) con la realizzazione dei metanodotti, quindi, il diritto di uso civico della popolazione locale rimane integralmente ed indissolubilmente garantito, in modo continuativo ed ininterrotto.

8. Infine osserva questo Commissario come la realizzazione dell'opera da parte della "Snam" non determina una rilevante e permanente alterazione dello stato dei luoghi. Non emerge dunque allo stato degli atti alcun pregiudizio all'utilizzo collettivo del territorio.

All'uopo questo Commissario intende richiamare l'insegnamento della Suprema Corte (Cass. SS. UU. 3939/2011) la quale, in una fattispecie non molto dissimile, ribadisce i principi che attualmente disciplinano l'uso anche dei beni gravati da usi civici: *"... La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, nè una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo.*

Tuttavia, dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa- codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del



legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

L'art. 9 Cost., in particolare, prevede infatti che la Repubblica tutela "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", con una affermazione, contenuta nell'ambito dei principi fondamentali, che negli ultimi anni ha costituito fondamento per una ricca legislazione in tema di beni culturali... A sua volta l'art. 42 Cost., pur essendo centrato prevalentemente sulla proprietà privata, esordisce sulla significativa affermazione secondo cui la proprietà "è pubblica o privata", il che costituisce un implicito riconoscimento di una diversità di fondo tra i due tipi di proprietà. Più di recente, ancora, la riforma attuata con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il titolo 5^a della parte seconda della Costituzione, ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2), mentre ha stabilito la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni per ciò che riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, comma 3); l'art. 118 Cost., comma 3, inoltre, dispone che la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali".

Da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica... Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata



prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini. Del resto, già da tempo, la dottrina ma anche la stessa giurisprudenza hanno fatta proprio, l'idea di una necessaria funzionalità dei beni pubblici, con la conseguente convinzione che il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività, sino ad ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici (come la loro alienazione e cartolarizzazione). In proposito vale la pena ricordare che già il codice prevede espressamente, all'art. 825, la figura giuridica dei diritti demaniali su beni altrui; osserva questa norma che il regime del demanio pubblico si estende ai diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni quando essi "sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni indicati negli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi". In tal modo vengono in evidenza le servitù pubbliche e i diritti di uso pubblico, quali le strade vicinali, gli usi civici e le proprietà collettive. Tali figure, generalmente assimilate fra loro, presentano singolarmente caratteristiche peculiari. Le servitù pubbliche, soprattutto la servitù di elettrodotto, costituiscono il tipico esempio di ius in re aliena, cui possono per certi aspetti essere paragonate le strade vicinali, che hanno la caratteristica di essere strade di proprietà privata e tuttavia soggette al pubblico transito (i comuni deliberano periodicamente l'elenco di queste strade e l'inserimento in esso fa presumere iuris tantum l'esistenza di un diritto di uso pubblico). Mentre in dette servitù pubbliche risulta evidente la distinzione tra titolarità del diritto di proprietà e uso pubblico sulla cosa altrui, tale distinzione è meno netta negli usi civici che, quali espressione della proprietà in senso collettivo non conosciuta dal legislatore del codice civile, trova una sua specifica disciplina nella legge (e relativo regolamento) n. 1766/1927 e nella più recente L. n. 97 del 1994 (Nuove disposizioni per le zone montane); tali "usi" presentano la caratteristica della non



appartenenza, a titolo di proprietà individuale, a persone fisiche od enti in quanto spettanti ad una comunità di abitanti che ne godono collettivamente.

La finalità che il legislatore ha perseguito con detti usi è quella della liquidazione, in realtà non raggiunta, perchè negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra disciplina degli usi pubblici e la tutela dell'ambiente (sul punto, le sentenze della Corte Costituzionale n. 46/95, 345/97 e 310/2006).

Infine, con la legge quadro 6 dicembre 1991, 394, il legislatore è intervenuto creando e regolando le aree protette.

Se quindi, da un lato, sono già ipotizzabili nel nostro ordinamento norme caratterizzanti, il godimento e la fruizione, a vario titolo, di beni da parte della collettività, dall'altro lato, altre norme risultano destinate a scindere il binomio bene pubblico demaniale-indisponibilità, nel senso che prevedono il trasferimento, sulla base di determinati presupposti e in relazione a specifici fini, di beni dello Stato.

Pertanto, la regola della non commerciabilità di detti beni, originariamente prevista dal legislatore in modo assoluto, incontra sempre più eccezioni, con la conseguenza, lungi però dal diventare "sistematica" nella normativa civilistica ed anzi configurando una diversità di enunciati tra codice civile e leggi ordinarie, che in alcune ipotesi la proprietà "pubblica" del bene e la destinazione dello stesso ad usi e finalità pubbliche (della collettività) diventano aspetti scindibili...Pertanto, il solo aspetto della "demianialità" non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità".

In buona sostanza il Giudice di legittimità rimarca la necessaria funzionalità dei beni, anche quelli sottoposti, al vincolo del cd. uso



civico, che ormai deve essere interpretato non più in senso formalistico-statico ma dinamico realizzativo degli interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento della persona.

Va altresì segnalato come la Corte di Cassazione (Cass. 1307/2001) ha esplicitato che il legislatore non ha posto alcun limite al potere autorizzativo per cui non è necessario che la destinazione delle terre gravate permanga nell'ambito agro-silvo-pastorale (ma è possibile prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo, sia esso di natura agricola, oppure industriale, commerciale, igienico-sanitaria, turistica, ambientale), resta fermo il fatto che la compressione dei diritti civili non può risolversi in una perdita, senza equa contropartita, per il patrimonio degli utenti.

9. Applicando i predetti principi alla fattispecie in esame appare di tutta evidenza -acclarata e non contestata peraltro la natura di fondo soggetto ad uso civico del bene sul quale la società resistente sta ponendo in essere il metanodotto in questione - che non emerge alcuna violazione delle norme che disciplinano gli usi civici e nel contempo il difetto, quanto al regime probatorio, della deduzione, allegazione e prova di danno da parte dell'Amministrazione ricorrente.

In buona sostanza è stato attribuito alla società resistente un diritto di uso, di natura assolutamente temporaneo, che non incide sostanzialmente sull'utilizzazione del fondo gravato da uso civico tanto più in considerazione della circostanza che detta concessione è finalizzata alla realizzazione di opere interrato.

10. Quanto alle spese del presente giudizio, le stesse sono integralmente compensate tra il Comune di Montecilfone e la "SGAI Spa" per l'intervenuta transazione e conciliazione del giudizio con espresso rinvio anche al regime delle spese.

In relazione alle restanti parti trova applicazione il principio della soccombenza ed il comune di Montecilfone va condannato alle spese nei confronti di "Snam Spa" e Regione Molise, mentre vanno compensate nei confronti delle altre parti.



Dette spese sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Commissario Aggiunto per la liquidazione degli Usi Civici della Regione Campania e Molise, in persona del Commissario aggiunto, dott. Sergio Gallo, definitivamente pronunciando sulle domande proposte dal Comune di Montecilfone, quale amministratore ex lege del demanio civico della comunità degli abitanti di Montecilfone, in persona del Sindaco p.t., disattesa ogni diversa istanza ed eccezione, così provvede:

- 1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla lite intrapresa dal comune di Montecilfone nei confronti della Società Gasdotti Italia Spa e compensa integralmente le spese del presente giudizio tra le parti medesime;
- 2) rigetta le domande proposte nei confronti di "Snam Rete Gas Spa";
- 3) condanna il comune di Montecilfone alla refusione delle spese del giudizio che liquida a favore di "Snam Rete Gas Spa" e Regione Molise in ragione di euro 5.077,00= per ciascuna parte resistente, oltre il 15% per rimborso spese forfettarie ed oneri accessori;
- 4) spese compensate tra le altre parti.

Così deciso in Napoli il 30 gennaio 2023

Il Commissario Aggiunto

Dott. Sergio Gallo



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
COMMISSARIATO USI CIVICI
DEPOSITATO IN SEGRETERIA

Napoli, li.....13 APR 2023.....

ASSISTENTE GIUDIZIARIO
Dott.ssa Anna Ciniglia

