

N. 1 / 2022 R.G.



**COMMISSARIATO USI CIVICI
PER L'EMILIA ROMAGNA E LE MARCHE DI BOLOGNA**

Verbale dell'udienza del 3 aprile 2024 della causa iscritta al numero 1 del ruolo generale degli affari contenziosi del 2022, pendente

tra:

COMUNANZA AGRARIA DI VILLA VETICE in persona del Presidente Siliquini Luciano, corrente in Montefortino (FM), frazione Vetice n. 33/A, C.F. 02281290441

COMUNANZA AGRARIA DI VILLA RUBBIANO in persona del Presidente Corradini Giovanna, con sede in Montefortino (FM), frazione Rubbiano snc, C.F. 00944560440

rappresentate e difese, in forza di mandato in calce alla memoria di costituzione di procuratore depositata il 28 marzo 2022, dall'avvocato Osvaldo Lucciarini del Foro di Pesaro ed elettivamente domiciliate presso il suo studio in Pesaro, Via XI Febbraio n. 29

e:

ENTE PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI in persona del legale rappresentante *pro tempore*, C.F. 90005440434

difeso e rappresentato dall'Avvocatura dello Stato con domicilio legale preso gli uffici della stessa siti in Bologna, Via Testoni 6

REGIONE MARCHE in persona del Presidente *pro tempore*

Oggi 3 aprile 2024 ore 10.50 avanti al Commissario dott. Paola Matteucci assistita dal Funzionario dott. Michela Branchetti compaiono:

- l'avvocato Lucciarini per le COMUNANZE ricorrenti
- il procuratore dello Stato Giorgio Martino per l'ENTE PARCO
- nessuno per la REGIONE MARCHE.

L'avv. Lucciarini chiede un rinvio in pendenza di trattative.

In subordine conclude come segue: chiede la conferma della giurisdizione del Commissario; chiede l'annullamento degli atti assunti dal Parco che comportano l'usurpazione dei beni collettivi. Insiste per l'ammissione dei mezzi istruttori già richiesti.

Il procuratore dello Stato quanto alle trattative non ha istruzioni sul punto.

Conclude come da memoria difensiva.

**IL COMMISSARIO USI CIVICI
PER L'EMILIA ROMAGNA E LE MARCHE DI BOLOGNA**

pronuncia la seguente

**SENTENZA
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Visti gli atti e le conclusioni formulate dalle parti;

osserva e statuisce quanto segue

A)

La COMUNANZA AGRARIA di Villa Vetice e la COMUNANZA AGRARIA di Villa Rubbiano mediante esposto, pervenuto alla Corte d'Appello di Bologna – Commissario Usi Civici per l'Emilia-Romagna e le Marche a mezzo pec in data 3 gennaio 2022, evidenziavano in fatto:

-di avere costituito, con scrittura privata autenticata da Notaio in data 13 maggio 2016 registrata il 16 maggio 2016, un'Associazione Temporanea di scopo (capofila, la COMUNANZA di Villa Vetice) per poter partecipare al Bando indetto dalla REGIONE MARCHE per la redazione del Piano di Gestione Forestale dei rispettivi Domini collettivi;

-che la REGIONE MARCHE erogava all'ATS il finanziamento per la redazione del Piano;

-che peraltro il Parco Nazionale dei Monti Sibillini (di cui fa parte il Demanio Collettivo delle COMUNANZE) a seguito di Valutazione dell'impatto ambientale imponeva prescrizioni alle COMUNANZE con provvedimenti n. 35 del 6 marzo 2020 e n. 122 del 1° luglio 2020, ribadendole anche dopo le osservazioni mosse dalle COMUNANZE.

Formulavano quindi le seguenti doglianze:

*il Codice dei beni culturali e del paesaggio, art. 149 lett. b-c, prevedeva l'esenzione dall'autorizzazione paesaggistica;

*era ingiustificata la prescrizione di dimezzare uniformemente la ripresa per tutte le Unità di Gestione del Suolo;

*era stato violato l'art. 1 della legge 168/2017, avendo il Parco negato in maniera immotivata il diritto di autonormazione e di gestione dei beni dei Domini collettivi;

*era stato violato l'articolo 11 comma 5 della legge 394/91 (Regolamento del Parco), il quale prevede che *“Restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali”*;

*quanto alle prescrizioni dettate dal Parco: erano illegittime le prescrizioni aventi ad oggetto la limitazione del prelievo di massa legnosa; il Parco era incompetente in materia di diradamento, avviamento alto fusto e matricianatura di tagli cedui (spettando l'autorizzazione all'Unione Montana); era illegittima la prescrizione avente ad oggetto il divieto di realizzare piste forestali e l'obbligo di utilizzo di muli (essendo la gestione rimessa all'Unione Montana); il Parco si era illegittimamente ingerito nella gestione delle COMUNANZE, avendo preteso che l'intervento di manutenzione delle piste forestali fosse sottoposto a proprio nulla osta.

Concludevano quindi chiedendo:

-che fosse garantito alle ricorrenti l'effettivo e legittimo esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti, mediante dichiarazione di **inefficacia o annullamento** delle prescrizioni adottate con i citati provvedimenti del Parco dei Monti Sibillini;

-che fosse prescritto al Parco dei Monti Sibillini di recepire la **rappresentazione cartografica** dei Demani Civici collettivi delle due COMUNANZE quale parte integrante del Piano del Parco, affinché fosse garantito quanto disposto dall'art. 11 co. 5 l. 394/91;

-che fosse prescritto anche alla REGIONE MARCHE di recepire la **rappresentazione cartografica** dettagliata a pag. 10 dell'esposto, seconda alinea.

Il Commissario Usi Civici con decreto depositato in data 9 marzo 2022 fissava udienza avanti a sé in data 27 maggio 2022, assegnando i termini per la notifica e per la costituzione delle controparti.

In data 28 marzo 2022 le COMUNANZE ricorrenti si costituivano a mezzo Procuratore.

La REGIONE MARCHE in data 15 aprile 2022 inviava all'Ufficio del Commissario comunicazione via mail mediante la quale, viste le conclusioni rassegnate dalle COMUNANZE ricorrenti, evidenziava che la rappresentazione cartografica menzionata in ricorso non atteneva alle fasi di costituzione di rete Natura 2000 e alla sua individuazione cartografica, e che le COMUNANZE avevano diritto di gestione dei siti Natura 2000 interessati, mentre l'applicazione

delle misure di conservazione e l'effettuazione della VIA erano di competenza del relativo ente gestore ai sensi della Legge regionale n. 6/2007.

L'ENTE PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI, costituitosi mediante memoria difensiva pervenuta via pec all'Ufficio del Commissario in data 20 maggio 2022:

§ in via preliminare di rito chiedeva che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione del Commissario Usi Civici, sussistendo la Giurisdizione del Giudice Amministrativo;

a tal proposito rilevava trattarsi di esposto proposto al fine di vedere accertata l'illegittimità di provvedimenti assunti in tema di VIA dall'ENTE PARCO a tutela del superiore interesse ambientale, a fronte dei quali la posizione delle COMUNANZE costituiva interesse legittimo di cui era competente a conoscere il Giudice Amministrativo; nel caso di specie non vi era contestazione della *qualitas soli* e neppure si faceva questione di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sui territori oggetto di causa, esistenza espressamente riconosciuta e che nessuno intendeva contestare nella presente sede;

§ in via subordinata di merito:

-ravvisava il congruo bilanciamento di interessi attuato dall'ENTE al momento della formulazione delle prescrizioni (VIA Livello I, cui per volontà delle COMUNANZE non aveva fatto seguito il Livello II) qui contestate;

-chiedeva che la domanda delle COMUNANZE fosse rigettata in quanto infondata in fatto e in diritto, e che i provvedimenti contestati fossero confermati.

Il Presidente della Corte d'Appello con decreto in data 25 maggio 2022 differiva la prima udienza al 10 giugno 2022.

All'udienza del 10 giugno 2022:

-le parti deducevano come a verbale;

-il Commissario assegnava termini differenziati per memoria e replica sull'eccezione di difetto di giurisdizione formulata in via preliminare dall'ENTE PARCO, fissando udienza di prosecuzione in data 4 novembre 2022.

Le parti costituite (come verificato anche nel prosieguo di causa, quanto alle date di deposito) depositavano le memorie autorizzate entro i termini assegnati.

All'udienza del 4 novembre 2022:

- le parti deducevano come a verbale; inoltre parte ricorrente produceva copia di cortesia di due sentenze emesse dal Commissario Usi Civici della Regione Abruzzo;
- il Commissario assegnava alle parti termini per memorie istruttorie e repliche, fissando udienza di prosecuzione in data 24 febbraio 2023.

In data 29 dicembre 2022 (come poi appurato nel prosieguo di causa) le ricorrenti depositavano memoria istruttoria con documenti.

Con decreto emesso in data 22 febbraio 2023 il Presidente della Corte d'Appello rinviava la causa al 22 marzo 2023.

Con decreto emesso in data 20 marzo 2023 il Presidente della Corte d'Appello rinviava la causa al 24 maggio 2023.

All'udienza del 24 maggio 2023:

- veniva fatto il punto sulle memorie istruttorie autorizzate, essendovi incertezza sull'esistenza di memoria dell'ENTE PARCO e non comprendendosi quali documenti avesse eventualmente depositato parte ricorrente con la propria memoria istruttoria;
- si rendeva quindi necessario effettuare un rinvio al 27 settembre 2023 finalizzato all'espletamento delle opportune verifiche tramite Cancelleria.

La Cancelleria forniva chiarimenti con scambio di mail in data 24 maggio 2023.

All'udienza del 27 settembre 2023:

- veniva fatto ordine rispetto ai documenti (denominati da a. a e.) depositati dalle ricorrenti con pec 29 dicembre 2022;
- si dava atto che l'Avvocatura dello Stato non aveva depositato la memoria istruttoria;
- essendo la causa matura per la decisione, il Commissario fissava udienza per la discussione e la pronuncia della sentenza in data 21 febbraio 2024.

Con ordinanza emessa in data 14 febbraio 2024, per esigenze di ruolo l'udienza di discussione era differita al 3 aprile 2024.

La causa è stata oggi discussa e viene ora decisa.

B)

1.

Il Commissario regionale per gli usi civici è giudice specializzato.

La relativa disciplina è dettata dalla **legge 16 giugno 1927 n. 1766** recante: “*Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751*”.

Il comma 1 dell'art. 1, d. lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, in combinato disposto con l'allegato 1 allo stesso decreto, ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore della legge citata, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43.

La legge del 1927 istituisce presso le sedi di Corte d' Appello la figura del Commissario Regionale che appartiene all'ordine giudiziario e sostituisce i soggetti che, sino ad allora, si erano occupati del riordino e della liquidazione degli usi civici (Prefetti e Commissari ripartitori).

Per quanto qui di interesse:

§ l'articolo 1 l. citata prevede quanto segue:

“Per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici, si osserveranno le disposizioni della presente legge”;

§ l'articolo 4 prevede quanto segue:

“Per gli effetti della presente legge i diritti di cui all'art. 1 sono distinti in due classi:

1° essenziali, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita;

2° utili, se comprendano in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Appartengono alla 1ª classe i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario.

Alla 2ª classe appartengono, congiunti con i precedenti o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione; ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare.

...”;

§ l'articolo 29 prevede quanto segue:

“I 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.

...”;

§ l'articolo 31 prevede quanto segue:

“I commissari nel loro procedimento sono dispensati dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria; però, prima di provvedere, dovranno sentire gli interessati e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze.

...

Qualora abbiano da decidere in ordine a quanto è previsto nell'art. 29, i commissari si atterranno alle norme del processo avanti i pretori, ed in ogni caso preventivamente sentiti gli interessati e raccolte le loro istanze e ragioni.

...”.

Per quanto esposto, il giudizio avanti al Commissario si svolge facendo applicazione della normativa processuale dettata dal codice di rito ante novella Cartabia, ma in modo deformalizzato.

In tale contesto si inserisce (nel presente giudizio) il deposito di note da parte della REGIONE MARCHE, ammissibile anche senza il patrocinio di un difensore.

Rispetto al rito giova richiamare la sentenza della Cassazione, Sez. II, n. 17310/2020 che ha così statuito:

“L'art. 31, comma 3, della l. n. 1766 del 1927, in virtù del quale i commissari per la liquidazione degli usi civici debbono attenersi alle norme dei procedimenti dinanzi al pretore, ha carattere


indicativo e programmatico e faculta i commissari a seguire tali norme, meno rigide di quelle del procedimento ordinario, sempre che ciò sia compatibile con il carattere inquisitorio e l'impulso di ufficio del procedimento dinanzi ad essi e con i principi posti dai commi 1 e 4 del medesimo art. 31, i quali dispensano dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria, purché prima di provvedere siano sentiti gli interessati e ne siano raccolte sommariamente le osservazioni e le istanze, né ammettono eccezioni di nullità degli atti processuali ulteriori rispetto a quelle relative all'assoluta incertezza delle persone e dell'oggetto dell'atto, del luogo di comparizione o che concernono l'essenza dell'atto. Ne consegue che le parti possono stare dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici senza il ministero di difensore e, qualora conferiscano la procura alle liti, non sono strettamente vincolate all'osservanza delle forme prescritte dall'art. 83 c.p.c.

Il Commissario liquidatore degli usi civici è investito, in virtù di quanto previsto dall'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, di compiti amministrativi, nonché della piena giurisdizione in materia di "controversie circa la esistenza, la natura e la estensione" dei diritti di cui all'art. 1 della l. n. 1766 cit., nel cui alveo si colloca l'"esperimento di conciliazione" previsto dall'art. 29, comma 3, quale evenienza auspicabile, ma non obbligatoria, esperibile "in ogni fase del procedimento" giurisdizionale regolato dal comma 2 della medesima norma".

2.

2.a.

Le COMUNANZE AGRARIE ricorrenti costituivano con atto del 2016 un'Associazione Temporanea di scopo (capofila, la COMUNANZA di Villa Vetice) in quanto intendevano presentare istanza per ottenere il finanziamento per la redazione di uno Strumento di Pianificazione Forestale dei rispettivi Domini collettivi, denominato Piano di Gestione Forestale (doc. 3 ric.).

L'ATS partecipava al Bando n. 90 del 23 febbraio 2016 indetto dalla REGIONE MARCHE per la redazione del Piano di Gestione Forestale (doc. 3 ric.), presentando domanda di aiuto in data 5 novembre 2016. 

In data 16 gennaio 2018 la REGIONE MARCHE comunicava all'ATS l'ammissione al finanziamento (a valere quale contributo per la redazione dei Piani di Gestione) per complessivi euro 13.171,78 (doc. 4 ric.; vedasi anche doc. 7 ric.).

Parallelamente le COMUNANZE riunite in ATS incaricavano tecnico di fiducia per la redazione dei Piani Particolareggiati di Assestamento Forestale, che nel dicembre 2019 inoltravano alla REGIONE MARCHE e all'ENTE PARCO (docc. 2-3 ENTE PARCO).

Dalle Relazioni inoltrate si evince quali fossero gli interventi che le COMUNANZE intendevano porre in essere nel periodo 2020-2034 (in particolare cfr. le pagine 71 ss. della relazione VILLA VETICE e le pagine 116 ss. della relazione VILLA RUBBIANO).

Le COMUNANZE inoltravano anche gli studi per la Valutazione di incidenza ambientale ai sensi dell'art. 6 della Direttiva CEE e dell'art. 5 del DPR 357/97, soffermandosi a lungo nella parte introduttiva in ordine alla necessità normativa di tale valutazione, e ciò in quanto le aree interessate rientravano nella rete Natura 2000, e si trovavano all'interno dei Siti di interesse comunitario e delle Zone di protezione speciale; nella parte conclusiva degli studi per la VIA, il tecnico incaricato affermava che gli interventi previsti erano volti per lo più a migliorare le condizioni ambientali e paesaggistiche dell'area e che non costituivano un impatto negativo per gli ecosistemi, cosicché - a suo dire - una volta conclusasi la fase di screening (livello I) non sarebbe stato necessario passare alla fase successiva della Valutazione appropriata (livello II).

L'ENTE PARCO esaminava quanto ricevuto dalle COMUNANZE e anche i Documenti Istruttori redatti dal responsabile del procedimento, addivenendo alla conclusione secondo cui i Piani andavano rimodulati secondo gli indirizzi indicati nei **provvedimenti** n. 35 del 6 marzo 2020 e n. 122 del 1° luglio 2020 costituenti l'esito della Valutazione di Incidenza Ambientale (*screening*, livello I).

In particolare, l'ENTE PARCO assegnava alle COMUNANZE delle prescrizioni necessarie alla preservazione dell'ambiente (docc. 8-9 ric.).

Si badi che mediante tali provvedimenti l'ENTE PARCO spiegava che, qualora le COMUNANZE non avessero inteso conformarsi alle prescrizioni date, si sarebbe resa necessaria l'acquisizione di uno studio per la valutazione appropriata di incidenza ambientale (livello II), in quanto la pianificazione presentata era tale da non poter escludere incidenze negative per gli habitat e per le specie di fauna di interesse comunitario. Sempre l'ENTE spiegava che si sarebbe comunque resa necessaria l'acquisizione di nulla osta del Parco.

A seguito di osservazioni in data 5 agosto 2020, l'ENTE PARCO rispondeva ribadendo quanto evidenziato nei provvedimenti assunti, auspicando che il procedimento potesse concludersi nella reciproca massima collaborazione nell'ottica però della necessaria tutela ambientale (docc. 10 ric. e 7 ENTE).

2.b.

Premesso che è pacifico che i diritti di uso civico hanno natura giuridica assimilabile a quella demaniale, in via generale si deve rilevare che spetta alla giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici verificare se vi sia stata (mediante un'attività materiale o mediante provvedimenti) la negazione o la contestazione della demanialità del terreno, o la sua limitazione; in tali casi la soluzione della questione della "qualitas soli" si pone come antecedente logico-giuridico della decisione e fa scattare la giurisdizione del Commissario.

Ex multis si veda Cass. SU 8252/2023: “La giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, prevista dall'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, sussiste ogniqualvolta l'accertamento della "qualitas soli" - e quindi la soluzione delle questioni relative all'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo - si ponga come antecedente logico giuridico della decisione; sussiste, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo quando le domande sono dirette a censurare l'"iter" procedimentale, in via preventiva rispetto ad ogni indagine sulla qualità demaniale e collettiva dei terreni. ...”.

Analogamente si veda Cass. SU 8564/2021: “La giurisdizione del commissario per la liquidazione degli usi civici sussiste ogniqualvolta la valutazione o l'accertamento della natura ed estensione del diritto di uso civico - cioè, la "qualitas soli" - si pongono come antecedente logico-giuridico della decisione; pertanto, in caso di impugnazione di atto amministrativo, la giurisdizione spetta al g.a. soltanto se le questioni dedotte sono dirette a censurare l'iter procedimentale, antecedentemente rispetto ad ogni indagine sulla qualità demaniale collettiva dei terreni”.

Occorre altresì considerare quanto statuito dal Consiglio di Stato mediante le seguenti pronunce:

§ il Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2023, n. 3683 ha ravvisato nel procedimento di valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.) un procedimento avente natura discrezionale, dove vengono in considerazione non solo giudizi di natura tecnico-scientifica, ma anche profili di discrezionalità amministrativa e istituzionale, legati all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti.

In motivazione si legge quanto segue:

“14. Il settimo motivo deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto congruamente motivato il Verbale della Conferenza dei servizi del 26 luglio 2016 nel quale sono state esaminate le osservazioni dell'appellante.

Al riguardo, va ribadito quanto osservato dal T.a.r. circa il fatto che attraverso il procedimento di valutazione ambientale l'Amministrazione esercita una forma di discrezionalità "che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale, in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. La natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti, sia sul versante tecnico che amministrativo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4355)";

§ vedasi anche Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4355, in motivazione:

"6.1. ... La giurisprudenza di questa Sezione è costante nell'affermare che «nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti» (Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761).

Il sindacato giudiziale, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale di separazione dei poteri, è consentito soltanto quando risulti violato il principio di ragionevolezza.

Nella fattispecie in esame, l'appellante non ha dedotto alcun elemento idoneo a dimostrare tale violazione, in quanto la censura prospettata è una censura di merito finalizzata a contestare una scelta tecnica che può essere opinabile ma non irragionevole.

6.-Per le ragioni sin qui esposte l'appello deve essere rigettato".

Calando tali principi nel caso qui in esame, si rivengono varie ragioni che consentono di escludere la censurabilità (e quindi la declaratoria di nullità/annullamento) dei due provvedimenti emessi dall'ENTE PARCO.

In primo luogo, i provvedimenti sono stati emessi in una fase che comporta il mancato completamento dell'iter procedimentale.

Le COMUNANZE hanno sottoposto all'attenzione dell'ENTE PARCO le Relazioni e gli studi di Valutazione di incidenza ambientale che fanno parte del c.d. livello I dell'accertamento amministrativo; in questa fase prodromica l'ENTE PARCO ha evidenziato (a giustificata tutela dell'ambiente) le ragioni che non consentono di approvare gli interventi proposti dalle COMUNANZE, e ha indicato le necessarie prescrizioni, offrendo alle COMUNANZE una duplice opzione:

-adeguarsi alle prescrizioni, ottemperandovi;

-oppure, procedere alla acquisizione di uno studio facente parte del c.d. livello II, cioè lo studio della Valutazione appropriata di incidenza ambientale. Tale ulteriore studio avrebbe consentito all'ENTE di riesaminare le richieste di intervento formulate dalle COMUNANZE, se del caso portandolo a una successiva, diversa valutazione rispetto a quanto esplicitato nei due citati provvedimenti.

Le COMUNANZE però non hanno fatto né l'una cosa né l'altra, essendosi limitate a ribadire (mediante le osservazioni inviate all'ENTE PARCO) la posizione assunta come da Relazioni e studi di cui si è prima detto.

In tal modo le COMUNANZE hanno impedito al procedimento di sfociare nelle successive fasi, ma ciò non è imputabile all'Amministrazione che ha solamente cercato (in una ottica collaborativa) di porre le COMUNANZE nella condizione di trovare soluzioni qualitativamente migliorative, per poi valutare all'esito, mediante provvedimenti non interlocutori ma definitivi la posizione delle COMUNANZE stesse.

Altrimenti detto, i provvedimenti assunti dall'ENTE PARCO sono ancora endo-procedimentali e non sono sfociati né in un senso né nell'altro, cioè non sono sfociati né nel diniego di approvazione, né nell'approvazione del Piano.

Tale troncatura del normale iter procedimentale deriva solamente dalla scelta inconferente delle COMUNANZE, che esse non possono imputare all'ENTE PARCO lamentando la violazione dei diritti di uso civico.

La dedotta violazione non è venuta ad esistenza, anche perché in questa sede l'ENTE PARCO non contesta neanche implicitamente l'esistenza di tali diritti e neppure la loro demanialità.

In secondo luogo, e in ogni caso, l'ENTE PARCO mediante i provvedimenti qui contestati non ha fatto altro che dare pertinente applicazione della ampia discrezionalità riconosciuta dal legislatore nel campo della tutela ambientale.

A tal proposito si richiama l'art. 6 par. 3 della Direttiva dell'Unione Europea 92/43 "Habitat" (del 21 maggio 1992) relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Da essa ha tratto origine la Rete ecologica Natura 2000 la quale si basa sull'individuazione di aree di particolare pregio ambientale denominate Siti di Importanza Comunitaria (SIC), destinate a diventare Zone Speciali di Conservazione (ZSC), che vanno ad affiancare le Zone di Protezione Speciale (ZPS) per l'avifauna previste dalla Direttiva 2009/147/CE "Uccelli" che ha sostituito la storica direttiva 79/409.

L'art. 6 par. 3 della Direttiva Habitat è del seguente tenore per quanto qui di interesse:

...“

*3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una **opportuna valutazione dell'incidenza** che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto **soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa** e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.*

...”

La norma detta il principio di precauzione che deve governare l'operato degli Enti, dovendo essi avere la certezza che l'intervento proposto non pregiudicherà l'integrità del sito.

Tale normativa è stata recepita dall'Italia mediante il DPR 357/97, il cui articolo 5 (Valutazione di incidenza) è del seguente tenore:

<<

1. Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione.
2. I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all'allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla **valutazione di incidenza** sono presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle regioni e alle province autonome competenti.
3. I proponenti di interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, **ai fini della valutazione di incidenza**, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di

importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi.

4. Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 del 7 settembre 1996, e successive modificazioni ed integrazioni, che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, **la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura** che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati. A tale fine lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal presente regolamento, facendo riferimento agli indirizzi di cui all'allegato G.
5. Ai fini della **valutazione di incidenza** dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali.
6. Fino alla individuazione dei tempi per l'effettuazione della verifica di cui al comma 5, le autorità di cui ai commi 2 e 5 effettuano la verifica stessa entro sessanta giorni dal ricevimento dello studio di cui ai commi 2, 3 e 4 e possono chiedere una sola volta integrazioni dello stesso **ovvero possono indicare prescrizioni alle quali il proponente deve attenersi**. Nel caso in cui le predette autorità chiedano integrazioni dello studio, il termine per la valutazione di incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono alle autorità medesime.
7. La **valutazione di incidenza** di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa.
8. L'autorità competente al **rilascio dell'approvazione definitiva** del piano o dell'intervento **acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza**, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi.

9. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete "Natura 2000" e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per le finalità di cui all'articolo 13.
10. Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l'intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico. >>

Come si può notare, si ha a che fare con una complessa procedura di valutazione ambientale, avente natura preventiva.

A tale valutazione vanno sottoposti i piani e programmi e interventi che possono avere incidenza su flora e fauna dei Siti Natura 2000 (di cui fanno parte i terreni ricadenti nelle COMUNANZE agrarie ricorrenti).

In particolare, le Valutazioni di *Incidenza Ambientale* sono espressione di un apprezzamento tecnico ampiamente discrezionale sia tecnica che amministrativa, riservato all'Amministrazione e come tale non sostituibile da giudizi operati dal privato, analogamente alle Valutazioni di *Impatto Ambientale*.

L'autorità giudiziaria può sindacare le scelte dell'Amministrazione solo ove ravvisi palesi profili di **irragionevolezza** ovvero evidenti errori di fatto.

Ciò in quanto sono in gioco **interessi pubblici preponderanti**, cioè **l'interesse ambientale**.

Nel caso qui in esame, l'ENTE PARCO esattamente pretende che i Piani Forestali delineati dalle COMUNANZE ricorrenti vengano fatti rientrare nella delicata e imprescindibile procedura di V.inc.A. in quanto essi interessano alcuni dei Siti Natura 2000 ricadenti nel Parco, e direttamente habitat forestali di interesse comunitario anche prioritari.

Oltretutto per i siti della Rete Natura 2000 ricadenti anche parzialmente all'interno del perimetro del Parco l'autorità competente per la V.inc.A. è proprio l'ENTE PARCO come da legge regionale

Marche 12 giugno 2007 n. 6 (recante Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000), art. 24.

Il vaglio dell'ENTE PARCO è stato negativo dopo il primo step (studio preliminare di screening, Livello I).

I provvedimenti fanno riferimento con chiarezza e con congruità e ragionevolezza motivazionale agli elementi negativi accertati, anche richiamando quanto evidenziato nei Documenti Istruttori ad essi allegati ove sono spiegate la mancanza di giustificazione e l'eccedenza dei vari interventi proposti dalle COMUNANZE; è emerso che tali interventi non sono in linea con la effettiva tutela dell'ambiente, inteso come flora e fauna, e sono tali da incidere su di esso in modo irreversibile.

In tale contesto ragionato non si giustificano le doglianze mosse alle prescrizioni date dall'ENTE al fine di preservare l'ambiente nel contesto detto.

L'ENTE ha bene spiegato l'insufficienza dei documenti offerti nella fase I dalle COMUNANZE, le quali poi non hanno offerto elementi integrativi (finalizzati a pervenire positivamente alla valutazione della fase 2-livello II), rimanendo inerti.

L'ENTE ha correttamente bilanciato i contrapposti interessi, facendo prevalere (endoprocedimentalmente) i più rilevanti interessi di tipo ambientale sui (sottoposizionati) interessi di natura sociale e (soprattutto) economica delineati dalle COMUNANZE.

Tutto ciò ha fatto, al fine di preservare il citato principio comunitario di precauzione che esige che gli Enti raggiungano la certezza che l'intervento proposto non pregiudicherà l'integrità del sito.

2.c.

Le COMUNANZE ricorrenti per la prima volta nelle note autorizzate datate 29 settembre 2022 hanno prospettato che l'ENTE PARCO mediante i provvedimenti impugnati avrebbe operato lo "*spossamento dei beni collettivi appartenenti alle Comunanze ... in quanto inibiscono l'esercizio agli aventi titolo dei loro diritti -propri ed esclusivi- quale quello di legnatico*".

In tal modo le ricorrenti hanno delineato *in nuce* una violazione possessoria.

Si tratta di prospettazione **nuova**, come tale inammissibile.

Una cosa è assumere che le prescrizioni date possano essere illegittime o ingiustificate o ultronee, altra cosa è iniziare ad affermare che l'ENTE PARCO avrebbe addirittura sottratto alle COMUNANZE il possesso dei terreni di loro pertinenza.

Comunque, tale nuova prospettazione si pone in insanabile **contrasto** con le prospettazioni sino a quel momento delineate dalle COMUNANZE, le quali mediante l'esposto qui in esame non si dovevano di una condotta *materiale* posta in essere dall'ENTE PARCO, bensì si dovevano dell'adozione dei due *provvedimenti* censurati (con i limiti prima detti in ordine alla loro valenza endo-procedimentale).

2.d.

Per effetto di quanto statuito:

- risultano assorbite le doglianze che attengono alla fase successiva al positivo completamento della procedura, qui non verificatasi (quali la necessità o meno del nulla osta ex art. 13 l. 394/91);
- risulta assorbita la pretesa delle ricorrenti di vedere ordinato alle parti resistenti di recepire determinate cartografie. A tale ultimo proposito giova aggiungere che spetta solo agli Enti territoriali il governo delle cartografie e la loro raccolta nelle banche dati pubbliche.

2.e.

Pertanto le domande delle ricorrenti vanno rigettate.

3.

Gli argomenti esposti sono dirimenti e rendono irrilevanti la CTU e le prove orali richieste dalle ricorrenti mediante la memoria istruttoria.

C)

Attesa la particolarità del caso trattato, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Commissario, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza, difesa, eccezione, deduzione disattesa così provvede:

- rigetta le domande proposte dalle COMUNANZE ricorrenti;
- dispone la compensazione integrale delle spese di lite fra le parti.

Così deciso in Bologna il 3 aprile 2024.

IL COMMISSARIO

(dott. Paola Matteucci)



Depositata il 03.04.2024

Il Funzionario

Michele Bianchi

