



Repubblica Italiana  
In nome del popolo Italiano

SENT. N. 39  
CRON. N. 296  
- 5 AGO. 2024

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

Il Commissario Antonio Perinelli ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa demaniale iscritta al n. 20 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2021,

tra

Associazione "Salviamo l'Orso" riconosciuta dal MATTM/Ministero della transizione ecologica con d.m. n. 289 del 07.10.2019 in persona del presidente Stefano Orlandini,

- ricorrente -

e

Comitato Provvisorio degli utenti di uso civico dei Comuni di Micigliano, Leonessa e Cantalice, speciale rappresentanza ex art. 75 r.d. 332/1928 nominata con determina Regione Lazio del 19.2.22, in persona dei sigg.ri Marco Chiaretti ed Antonio Chiaretti con l'astensione dei sigg.ri Antonio Zelli e Franco Boccanera e nell'assenza del sig. Lamberto Chiaretti, giusta procura allegata rappresentato e difeso dall'Avv. Dario d'Alessandro, c.f. DLSDRA73T04G141Q, pec: dariodalessandro@pec.sttidioassociatoequizi.it elettivamente domiciliato in Roma alla via A. Chinotto, 1, presso e nello studio dell'Avv. Gregorio Equizi,

- resistente -

e

Comune di Leonessa, in persona del Sindaco signor Gianluca Gizzi, rappresentato e difeso anche in via disgiuntiva, giusta delibera della Giunta comunale n. 105 del 1° giugno 2021 e conseguente procura speciale apposta in calce alla comparsa di costituzione e risposta, dall'avvocato Ulpiano Morcavallo (c.f. MRCLPN51R26D0861) p.c.c.: studiornorcavalloromalegalmail.it; fax: 06-

98376005) e dall'avvocato Francesco Morcavallo (c.f. MRCFNC79H11D0861; p.e.c.: studiormorcavalloromalegalmall.it; fax: 06-98376005), presso il secondo dei predetti difensori elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma alla via Luigi Settembrini, n. 28,

- resistente -

e

Comune di Micigliano, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso come da delibera e procura speciale in atti anche in via disgiuntiva dall'avvocato Ulpiano Morcavallo (c.f. MRCLPN51 R26D086D; p.e.c.: studiormorcavalloroma@legalmail.it; fax: 06-98376005) e dall'avvocato Francesco Morcavallo (c.f. MRCFNC79H11D0861; p.e.c.: studiormorcavalloromalegalmall.it; fax: 06-98376005), presso quest'ultimo elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma alla via Luigi Settembrini, n. 28,

- resistente -

e

Comune di Cantalice, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso come da delibera e procura speciale in atti anche in via disgiuntiva dall'avvocato Ulpiano Morcavallo (c.f. MRCLPN51 R26D086D; p.e.c.: studiormorcavalloroma@legalmail.it; fax: 06-98376005) e dall'avvocato Francesco Morcavallo (c.f. MRCFNC79H 11 D0861; p.e.c.: studiormorcavalloroma@legalmail.it; fax: 06-98376005), presso quest'ultimo elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma alla via Luigi Settembrini, n. 28,

- resistente -

e

Regione Lazio, c.f. 80143490581, in persona del Presidente pro-tempore Nicola Zingaretti, rappresentata e difesa, giusta procura generale alle liti per atto notarile dott. Antonio Gazzanti Pugliese di Crotone in data 20 marzo 2013 (rep. n. 69433/43784), dall'Avv. Rita Santo (c.f. SNTRTI63P44C352B) ed elettivamente domiciliata presso la medesima nella sede dell'Avvocatura dell'Ente in Roma – Via Marcantonio Colonna n. 27,

- resistente -

e

Ministero della transizione ecologica

- resistente contumace -

e

Amministrazione separata di Vazia,

- resistente contumace -

e

Terminillo Stazione Montana s.r.l. con sede in Roma in Via Gian Giacomo Porro n. 8 (cap. 00197) c.f. p.iva 06963691008, in persona del legale rappresentante pro-tempore rappresentato e difeso nel presente giudizio dall'Avvocato Toni De Simone (c.f. DSMTN077H12D708A) del Foro di Latina ed elettivamente domiciliata, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta, al seguente indirizzo pec estratto, da pubblici elenchi avv.tonidesimonepuntopec.it,

- terzo chiamato -

Avente ad oggetto : accertamento *qualitas soli*.

### CONCLUSIONI

Il Procuratore del terzo chiamato Terminillo stazione montana srl ha rassegnato le seguenti conclusioni : *"Voglia l'Ecc.mo Commissario adito : in via preliminare dichiarare il proprio difetto di giurisdizione; ancora in via preliminare disporre la chiamata in causa della Provincia di Rieti; nel merito rigettare il ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto"*.

Il Procuratore del resistente Comitato provvisorio degli utenti di uso civico dei Comuni di Micigliano, Leonessa e Cantalice ha rassegnato le seguenti conclusioni : *"Voglia l'Ecc.mo Commissario adito, contrariis reiectis, dichiarare l'attuale natura demaniale civica dei terreni delle comunità di Micigliano, Leonessa e Cantalice indicati in atto e dei corpi idrici ivi insistenti; altresì condannare la Terminillo Stazione Montana s.r.l. a rilasciare i terreni occupati del demanio civico di Leonessa, come elencati in atto, in favore della comunità degli abitanti di Leonessa - Sesto di Vallonina secondo diritto; con vittoria di spese e compensi d'avvocato per il giudizio"*.

I Procuratori del resistente Comune di Leonessa hanno rassegnato le seguenti conclusioni : *"Voglia l'intestato Ill.mo Giudicante, alla luce della riscontrata assenza dell'originariamente ipotizzata contestazione sulla qualitas soli, dichiarare il difetto della propria giurisdizione ovvero dichiarare che non vi è materia su cui provvedere; con statuizioni sulle spese a favore dell'ente odierno comparente"*.

I Procuratori del resistente Comune di Micigliano hanno rassegnato le seguenti conclusioni : *"Voglia l'intestato Ill.mo Giudicante, alla luce della riscontrata assenza dell'originariamente ipotizzata contestazione sulla qualitas soli, dichiarare che non vi è materia su cui provvedere; con statuizioni sulle spese a favore dell'ente odierno comparente"*.

I Procuratori del resistente Comune di Cantalice hanno rassegnato le seguenti conclusioni : *"Voglia l'intestato Ill.mo Giudicante, alla luce della riscontrata assenza dell'originariamente*

*ipotizzata contestazione sulla qualitas soli, dichiarare che non vi è materia su cui provvedere; con statuizioni sulle spese a favore dell'ente odierno comparente”.*

Il Procuratore della resistente Regione Lazio ha rassegnato le seguenti conclusioni : *“Voglia l'Ecc.mo Commissario adito decidere come di giustizia a tutela del civico demanio con ogni conseguenziale statuizione in ordine alle spese”*

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con esposto depositato in data 30 marzo 2021 l'associazione “Salviamo l'Orso” lamentava che nell'ambito del progetto del 2019 per l'ampliamento della stazione sciistica Terminillo la Regione Lazio *"all'esito del procedimento di VIA. ai sensi del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. del progetto presentato dalla Provincia di Rieti il 24/12/2014 e ripresentato in riduzione il 31/12/2019 (registro elenco progetti n. 65/2014)) la Regione Lazio, con determinazione G00363 del 19/1/2021 si è pronunciata nel senso della compatibilità ambientale con prescrizioni"* nonostante la natura collettiva dei terreni interessati.

Veniva quindi iniziato - d'ufficio - il presente giudizio.

Si è costituito in giudizio il Comune di Leonessa rilevando che *“Non sussiste alcuna contestazione, neppure implicita, della qualitas soli, con riferimento ai terreni di interesse, riguardati dal presupposto progetto di riqualificazione e sviluppo” chiedendo che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione ovvero che non vi era materia su cui provvedere”.*

Si è costituito in giudizio il Comune di Miciliano rilevando che non vi era alcuna contestazione della qualitas soli né il progetto aveva ricevuto alcuna attuazione talché non vi era materia su cui provvedere.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cantalice rilevando che non vi era alcuna contestazione della qualitas soli né il progetto aveva ricevuto alcuna attuazione talché non vi era materia su cui provvedere.

Si è costituita in giudizio la terza chiamata Terminillo stazione montana srl eccependo, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione commissariale essendo incontestata la natura collettiva dei terreni oggetto di giudizio e la necessità di integrazione del contraddittorio nei confronti della Provincia di Rieti.

È stato costituito il Comitato provvisorio degli utenti di uso civico dei Comuni di Leonessa, Cantalice e Micigliano, con determina della Regione Lazio del 19.02.2022 che si è costituito in giudizio aderendo alle ragioni dell'associazione ricorrente.

Veniva proposto regolamento di giurisdizione deciso con ordinanza n. 8252/2023 con cui le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno riconosciuto la giurisdizione commissariale ed il giudizio veniva tempestivamente riassunto.

Veniva quindi disposta una consulenza tecnica d'ufficio al fine di accertare la natura dei terreni oggetto di giudizio con nomina, quale CTU, dell'architetto Marta Spigarelli.

All'udienza del 12.07.2024 la causa veniva trattenuta in decisione previa concessione alle parti di termine sino al 05.07.2024 per il deposito di note conclusionali.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

§ 1. — Deve innanzitutto osservarsi che le questioni sollevate relative alla giurisdizione debbono ritenersi superate alla luce dell'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 8252/2023 che ha riconosciuto la giurisdizione commissariale.

§ 2. — Per quanto concerne i limiti alla giurisdizione commissariale, parimenti oggetto di contestazioni delle parti, essi sono indicati nella medesima pronuncia in cui si legge che : *“Dalla stessa narrazione della ricorrente emerge che la qualità dei suoli interessati dal vasto intervento non risulta essere stata accertata, pur essendovi in corso un iter amministrativo per eventualmente giungere a un mutamento di essa. A pag. 9, dal rigo 19 del ricorso si afferma essere <<in presenza delle richieste di cambio di destinazione d'uso, sia quelle già autorizzate per il vecchio progetto (e sulle quali eventualmente potrà anche essere riacquisita una nuova autorizzazione) che quelle non ancora autorizzate da parte della Regione Lazio e dal Ministero>>. Successivamente, a pag. 11, rigo 25 e segg. si fa riferimento all'istruttoria in corso ed egualmente all'inizio di pag. 12. A questo punto non par dubbio, quali che siano le determinazioni delle pubbliche amministrazioni competenti, censurabili davanti al giudice munito di giurisdizione avuto riguardo ai principi sopra ripresi, che il “petitum” rivolto al giudice sia quello di accertare la “qualitas soli” di fondi, gravati, secondo la prospettazione da usi civici. Qui, infatti, si è in presenza di un progetto avente un sicuro impatto sulla fruibilità dei fondi gravati dagli usi civici interessati, in ordine ai quali occorre accertare se, in che misura siano intervenuti i provvedimenti autorizzativi per il mutamento di destinazione di rilevanti porzioni dei demani civici delle comunità di Leonessa, Cantalice, Micigliano e Vazia. Sussiste, invero, una evidente situazione d'incertezza in ordine alla vigenza delle primigenie autorizzazioni risalenti al 2014 e riguardanti il progetto originario poi abbandonato, nonché a riguardo della sussistenza o meno di autorizzazioni al mutamento di destinazione dei nuovi terreni coinvolti dal successivo progetto. La giurisdizione del Commissario s'impone proprio al fine di statuire sulla qualità dei suoli denunciati, i quali vedrebbero vista mutare la loro destinazione dal progetto d'intervento, qualità, allo stato, niente affatto certa”*.

§ 3. — Deve innanzitutto rilevarsi che tutti i terreni oggetto di giudizio hanno natura collettiva come ricostruito dalla CTU.

Tale circostanza non è oggetto di contestazione.

§ 4. — Occorre quindi ricostruire le vicende amministrative che hanno inciso sulla natura dei terreni per cui è causa.

Si legge in proposito nella CTU *"ITER AMMINISTRATIVO. L'intero iter amministrativo è ben rappresentato nella nota Direzione Regionale Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca, Foreste Area Legislativa e Usi Civici Prot. 0469977 del 26/05/2021 Fascicolo 547/2021 (All. 3) la cui validità è stata riconfermata con nota Direzione Regionale Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca, Foreste Area Legislativa e Usi Civici Prot. 0519630 del 15/5/2023 (All.4). Nel 2011 fu sottoscritto un "Protocollo di intesa" della Regione Lazio, della Provincia di Rieti, dei Comuni di Rieti, Cantalice, Leonessa e Micigliano, finalizzato all'attuazione degli interventi di rilancio della stazione sciistica di Terminillo, Protocollo di intesa ratificato con D.G.R. n. 68/2012.*

*Dall'analisi dei documenti è emerso che parte degli interventi previsti nel progetto di rilancio della stazione sciistica di Terminillo ricadevano su aree di dominio collettivo.*

*L'Area Legislativa e Usi Civici, preso atto della demanialità dei territori, prima della Conferenza di Servizi ha comunicato con nota prot. 18487 del 15/01/2013 agli Enti interessati, e nello specifico ai Comuni di Micigliano, Cantalice, Leonessa, A.S.B.C. di Vazia (Rieti) la necessità di procedere alla loro sistemazione tramite mutamento di destinazione d'uso, ai sensi dell'art. 12 della L.1766/1928, ai fini del rilascio del parere obbligatorio e vincolante ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 3 gennaio 1986 n.1. Conformemente a quanto comunicato sono pervenute all'ufficio regionale usi civici le richieste di mutamento di destinazione d'uso da:*

*- Comune di Micigliano - richiesta autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso prot. 42069 del 23/04/2014;*

*- Comune di Cantalice - richiesta autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso prot. 298696 del 25/05/2014;*

*- Comune di Leonessa - richiesta autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso prot. 416951 del 18/07/2014;*

*- A.S.B.C. di Vazia (Rieti) - richiesta autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso prot. 411101 del 16/07/2015;*

*Per tali richieste la Regione Lazio ha autorizzato il mutamento di destinazione d'uso delle aree con i seguenti atti (All. 5):*

- D.D. n° G10823 del 28/7/2014 autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso comune di Micigliano per Ha 28.09.37;
- D.D. n° G10499 del 21/7/2014 autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso comune di Cantalice per Ha 2.50.63;
- D.D. n° G16598 del 19/11/2014 autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso comune di Leonessa per Ha 20.69.91;
- D.D. n° G13002 del 28/10/2015 autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso A.S.B.U.C. di Vazia (Rieti) per Ha 11.56.35.

*Il 19 dicembre 2014 la Provincia di Rieti ha convocato la Conferenza di Servizi sul progetto definitivo. L'Area Legislativa e Usi Civici, in riferimento alle Determinazioni con cui si è autorizzato il mutamento di destinazione d'uso, con nota n. 620368 del 13/11/2015 ha reso il proprio parere favorevole di competenza in merito agli interventi di ristrutturazione e ampliamento degli impianti sciistici in argomento.*

*Successivamente, con Deliberazione della Giunta regionale n. 162 del 11/04/2017, il Progetto iniziale ha subito una sostanziale rimodulazione.*

*In data 31/12/2019 a provincia di Rieti ha presentato il nuovo Progetto di infrastrutturazione revisionato. Seppur il progetto revisionato sia in riduzione rispetto al primo, il sedime degli impianti ha in parte subito delle variazioni rispetto alla versione originaria e pertanto gli impianti così previsti nel progetto revisionato, vanno ad insistere su particelle catastali ulteriori rispetto a quelle per le quali è già stata rilasciata l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso. La rimodulazione del Progetto denominato "INTERVENTI PER LA RISTRUTTURAZIONE E L'AMPLIAMENTO DEGLI IMPIANTI SCIISTICI NEL COMPRESORIO SCIISTICO DEL MONTE TERMINILLO" Revisione del progetto in attuazione della D.G.R. LAZIO n.162 dell'11/04/2017 ha pertanto reso necessario acquisire nuove e distinte autorizzazioni al mutamento di destinazione essendo mutate considerevolmente le aree oggetto di intervento. Dunque, nel 2020 le Amministrazioni comunali coinvolte hanno proceduto a richiedere ulteriori autorizzazioni al mutamento di destinazione d'uso.*

*(All. 6)*

- Con nota n. 156 del 10/01/2020 il Comune di Leonessa ha richiesto alla RL il mutamento di destinazione d'uso di ha. 23.21.33, allegando la delibera comunale di approvazione del progetto di mutamento di destinazione d'uso redatto dal geom. V. Zaccaria;
- Con nota n. 572 del 24/01/2020 il Comune di Cantalice ha richiesto alla RL il mutamento di destinazione d'uso di ha. 18.27.19, allegando la delibera comunale di approvazione del progetto di mutamento di destinazione d'uso redatto dal geom. V. Zaccaria;

- Con nota n. 156 del 10/01/2020 il Comune di Micigliano ha richiesto alla RL il mutamento di destinazione d'uso di ha. 06.22.47, allegando la delibera comunale di approvazione del progetto di mutamento di destinazione d'uso redatto dal geom. V. Zaccaria;

Rispetto queste ultime istanze di mutamento di destinazione d'uso di terreni di dominio collettivo L'Area Legislativa e Usi Civici della Regione Lazio ad oggi non ha rilasciato alcun parere né autorizzazione di cui all'art. 2 della Legge Regionale 1/86, motivando "essendo mutato lo scenario normativo di riferimento a seguito della L. 168/2017 e della Sentenza della Corte Costituzione n. 113/2018".

Il RUP della provincia di Rieti, in data 18 marzo 2021 con nota prot. 0005367 (All.7) ha sollecitato l'Area Legislativa e Usi Civici della Regione Lazio ad esprimersi in merito; l'Area Legislativa e Usi Civici della Regione Lazio in data 31/03/2021 con nota 283517 ha formalizzato le proprie perplessità in merito all'iter procedurale e alla conseguente impossibilità allo stato delle cose a rilasciare un parere di competenza, evidenziando anche all'Area VIA della Regione Lazio le importanti criticità rilevate nella gestione del complesso iter procedimentale, chiedendo, al fine di tutelare l'operato dell'Amministrazione regionale di assumere eventuali atti in autotutela.

Con note del 20/6/2022 prot. 603433, 603551,603631,603713 inviate rispettivamente ai comuni di Cantalice, Micigliano e Leonessa e alla A.S.B.U.C. di Vazia e alla provincia di Rieti è stata chiesta una integrazione alla domanda di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, integrazioni non ancora pervenute.

Con nota prot. 0519630 del 15/5/2023 indirizzata alla Avvocatura Regionale (All. 8), l'Area Legislativa e Usi Civici della Regione Lazio riconferma la propria nota 469977/2021".

Occorre quindi esaminare i provvedimenti di mutamento di destinazione d'uso dei predetti terreni adottati dalla Regione Lazio nel corso del tempo.

Deve innanzitutto osservarsi che il mutamento di destinazione d'uso, 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. 25 settembre 2007 n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247).

Inoltre, le proprietà collettive risultano, di norma, incompatibili con l'attività edificatoria (arg. Consiglio Stato sez. IV 19 dicembre 2003 n. 8365) per l'evidente ragione che "privatizzano" a tempo indeterminato un bene, i cui diritti spettano invece ad una collettività, sottraendo spesso definitivamente alla pubblica utilità i benefici provenienti dalla terra, dai boschi e dalle acque.

Nel caso di specie le strutture da realizzarsi (tralicci delle funivie ed opere accessorie) hanno carattere sostanzialmente permanente con conseguente venir meno della possibilità, da parte della comunità, di usufruire delle proprietà collettive con forte impatto ambientale.

Ne consegue che *“Quando il mutamento di destinazione “in deroga” delle terre sottoposte ad uso civico si risolve in un’attribuzione a terzi di diritti spettanti alla collettività, l’iter per il rilascio della relativa autorizzazione deve quindi essere necessariamente ricondotto all’ambito proprio dei procedimenti di concessione dei beni demaniali, in quanto ha l’identico effetto di privare i componenti della collettività (che ne sono i veri titolari) del beneficio, per trasferirlo a soggetti privati che richiedono l’utilizzazione imprenditoriale del terreno a fini di lucro personale per un consistente lasso di tempo. Infatti, se i diritti appartengono alla collettività e questi sono solo amministrati dal Comune sotto il controllo della Regione, è evidente che le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere al predetto assetto istituzionale, ma soprattutto debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione in quanto, analogamente alle concessioni di beni demaniali, anche qui il procedimento finisce per costituire un utilizzo privato di beni della collettività che, nel favorire le possibilità di lucro di un determinato imprenditore in danno degli altri, altera le naturali dinamiche del mercato (arg. ex Corte Conti 13 maggio 2005 n. 5). La natura comunque “pubblica” dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l’applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all’articolo 1 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., i quali non solo si applicano direttamente nel nostro ordinamento, ma debbono informare il comportamento della P.A., anche quando, come nel caso di concessioni di diritti su beni pubblici, non vi è una specifica norma che preveda la procedura dell’evidenza pubblica (cfr. Consiglio di Stato Sezione V, 19 giugno 2009, n. 4035). In coerenza di tale ultima considerazione e della ricordata natura collettiva “duale” dei diritti reali, l’interpretazione costituzionalmente orientata ai cardini di cui all’art. 97 Cost. impone che le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione debbano anche rispettare le regole di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i. ed in particolare i principi generali:*

*-- del contraddittorio, di informazione e di partecipazione pubblica: pertanto, prima di procedere a qualunque iniziativa in materia di deroga ex art. 12 della L. n. 1766/1927, le amministrazioni comunali -- la cui rappresentanza è pur sempre in nome della loro collettività -- devono dare massima notorietà a mezzo di pubblici avvisi anche sul proprio sito internet, dell’esistenza dell’iniziativa ed delle relative condizioni generali, al fine di consentire la partecipazione e richieste di chiarimenti,*

*l'emersione del dissenso, il vaglio delle eventuali obiezioni dei soggetti appartenenti alla comunità che sono i reali titolari dei diritti civici;*

*-- di trasparenza, pubblicità ed imparzialità: la procedura ad evidenza pubblica non può che seguire il canone generale di cui all'art. 12 della L. n. 241/1990 che è espressione concreta dei cardini costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione a presidio dei principi dell'imparzialità e della trasparenza (cfr. Consiglio Stato sez. V 10 maggio 2005 n. 2345). La predetta norma (oltre ai casi "... di sovvenzioni e sussidi, ecc., .." ) disciplina, senza distinzioni di sorta, tutte le concessioni concernenti "...l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati" tra i quali rientrano indubbiamente anche le fattispecie di cui all'art. 12 della L. n. 1766/1927. Pertanto, l'autorizzazione alla cessione ovvero al mutamento di destinazione di un bene civico deve essere senz'altro "...subordinata alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle Amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le Amministrazioni devono attenersi"( come recita il cit. art. 12). E ciò a prescindere dal fatto che il procedimento de quo sia stato iniziato, o meno, ad istanza di parte. Infatti anche nell'ipotesi in cui il procedimento inizi non già per volontà dell'amministrazione bensì sulla base di una specifica richiesta di uno dei soggetti interessati all'utilizzo del bene, le concessioni di beni civici non sfuggono ai principi che impongono comunque l'espletamento di un confronto concorrenziale per l'individuazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati e per il conseguimento del massimo utile per l'universitas civium. In definitiva, in materia di usi civici l'applicazione dell'art. 12 della L. n.1766 non può in nessun caso prescindere dal previo esperimento della pubblicità e dalla predeterminazione dei criteri di assegnazione che devono essere resi previamente noti a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa e dalla successiva puntuale verifica dell'applicazione degli stessi nel provvedimento comunale di richiesta alla Regione di assenso al mutamento di destinazione. Sotto altro profilo poi, contrariamente a quanto affermano le società appellanti, quando, come nel caso in esame, la richiesta di mutamento di destinazione comporti una rilevante e permanente alterazione dello stato dei luoghi non è escluso che -- a maggior garanzia dell'eventuale ripristino dei luoghi e del rispetto delle regole per la definizione dei rapporti giuridici successivi alla scadenza del periodo tra affidatari e collettività -- il beneficiario dell'autorizzazione per lo sfruttamento "in deroga" ex art. 12 della L. n.1766 di terreni gravati da usi civici possa essere individuato attraverso l'esperimento di una procedura di "project financing", ex art. 153, del d.lgs. 12/04/2006, n. 163 e s.m.i.( " Codice dei contratti"). In conseguenza delle affermazioni che precedono, dunque pertanto, il Comune nel caso in esame:*

*-- in primo luogo, avrebbe dovuto dare pubblica notizia (es. con pubbliche affissioni, albo pretorio, siti informatici, ecc. ecc. ), dell'esistenza di una richiesta di deroga al diritto civico delle società;*

-- in secondo luogo, era tenuto a procedere alla pubblicazione dell'avviso diretto ad altri possibili operatori professionali del settore contenenti i requisiti ed elementi di ammissione (ovvero una sintesi delle proposte di utilizzo e delle utilità promesse), i criteri di valutazione delle eventuali richieste alternative, nonché le modalità procedurali per la valutazione delle diverse ipotesi" (Consiglio di Stato - sentenza n. 1698/2013).

Deve quindi rilevarsi che la valenza ambientale delle aree collettive riconosciuta già con l'art. 1, lettera h), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) che ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

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

Tale valenza ambientale è stata da ultimo riconosciuta dall'articolo 3, comma VI° della legge 168/2017 in cui si legge che : *"6. Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici"*.

Nella fattispecie in esame, come si legge nella nota trasmessa dal Ministero della transizione ecologica : *"Nell'area di intervento sono presenti, principalmente, tre siti Natura 2000, istituiti ai sensi delle Direttive 92/43/CEE "Habitat" e 2009/147/CE "Uccelli" e, nello specifico: - ZPS IT602005 "Monti reatini" (grigliato azzurro) - ZSC IT6020007 "Gruppo Monte Terminillo" - ZSC IT 6020009 "Bosco Vallonina" ... L'area in questione ospita un importante comprensorio montano caratterizzato da cenosi tipiche ben strutturate e ad elevata diversità della regione appenninica, con presenza di numerosi endemismi e specie relittuali. L'area presenta specie di elevato valore faunistico e zoogeografico e di numerose specie vegetali endemiche dell'appennino centrale e di habitat prioritari poco frequenti nell'ambito della Regione. Il Sito gode di un buono stato di conservazione. Tra gli habitat prioritari di interesse comunitario sono presenti ad esempio l'habitat cod. 9210\* "Faggeti degli Appennini con Taxus e Ilex. Altri habitat presenti sono gli habitat cod: 3240, 4060, 5110, 6170, 6210, 6230, 6430, 7220, 8120, 8210, 8240, 9180 e 9210. Dal punto di vista faunistico l'area è ricompresa nell'areale di importanti specie, quali il lupo, l'orso, la vipera ursini, la lepre italica e specie avifaunistiche come l'aquila, il falco pellegrino, il gracchio corallino e*

*l'averla piccola. A livello generale, sui siti sopra richiamati si applica quanto previsto dall'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4 della Direttiva 92/43/CEE, relativi alla necessità di evitare il degrado dei siti Natura 2000 e all'obbligatorietà di assoggettamento alla procedura di Valutazione di Incidenza di ogni piano, progetto, intervento o attività che possa arrecare interferenze dirette o indirette rispetto ai citati siti Natura 2000 e sui loro obiettivi di conservazione specifici (habitat e specie di interesse comunitario)”.*

Si tratta quindi di un'area di particolare pregio ambientale e, sostanzialmente, incontaminata.

La disciplina statale in materia tende a garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente, con la preventiva valutazione in concreto ad opera della Regione anche della compatibilità paesaggistica dei progetti delle opere che si intendano eseguire (cfr. Corte costituzionale 27 luglio 2006 n. 310).

*Inoltre “la Regione deve assicurare che la diversa destinazione “...rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l’istituzione di campi sperimentali, vivai e simili” ex art. 41 del regolamento attuativo di cui al r.d. n. 332/1928, non solo nell’immediato ma anche per il futuro. La valutazione dell’utilità effettiva non deve essere ancorata a profili di carattere solamente economico, ma la “convenienza” deve abbracciare anche tutte le altre possibili variabili coinvolte nelle determinazioni effettuate in sede di controllo regionale (cfr. Cassazione civile sez. II 30 gennaio 2001 n. 1307) e deve tenere conto dei costi e delle garanzie del futuro ripristino dei luoghi una volta venuta, per qualunque ragione meno, la società beneficiaria. L'autorità regionale, nel suo ruolo di vigilanza sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico, deve peraltro far luogo ad una valutazione complessiva diretta a dimostrare in concreto che la nuova diversa destinazione rappresenti davvero un beneficio presente e futuro per la generalità degli abitanti. L'analisi comparativa dovrà 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;*

\_\_\_ \*) quanto al “quomodo” :il controllo deve attenere in particolare :

-- alla verifica della legittimità stessa del procedimento svolto dal Comune ai sensi di cui all'art.12 L. n. n.241/1990 ovvero con la procedura di cui all'art. 153, del d.lgs. 12/04/2006, n. 163 e s.m.i.;

-- alla veridicità e congruità, sul piano logico e fattuale, degli elementi allegati dall'Amministrazione comunale a dimostrazione dell'utilità effettiva, e dei relativi riscontri e giustificazioni nell'ambito del “business plan” proposto dall'azienda richiedente;

-- alla ricorrenza di una precisa data di scadenza dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, in quanto un provvedimento senza un termine equivarrebbe ad una cessione a titolo definitivo;

-- alla concretezza delle guarentigie e delle garanzie concernenti rispettivamente gli oneri del beneficiario di restituzione e/o le modalità di ripristino dei siti espressamente previste dall'art. 41 del r.d. n. 332/1928 ed al rispetto degli obblighi assunti dal beneficiario.

*Infine il decreto autorizzativo, di cui all'art. 41 del r.d. n. 332/1928, deve contemplare anche le nuove finalità, qualora non fosse più possibile la restituzione dei fondi alla primigenia destinazione, successivamente alla cessazione della deroga” (Consiglio di Stato - sentenza n. 1698/2013).*

Nel caso di specie nessuno di tali presupposti risulta essere stato attuato e, in particolare, i comuni non hanno espletato la procedura ad evidenza pubblica per la concessione delle terre d'uso civico interessate dalla realizzazione degli impianti di funivia.

Il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso poi è così motivato *“tenuto conto dell'esiguità dell'estensione oggetto del mutamento di destinazione, rispetto al restante ampio patrimonio demaniale a disposizione della collettività di Micigliano nonché per il reale beneficio che ne trarrà la stessa comunità”*.

Si tratta di una motivazione stereotipata ed insufficiente perché non considera l'impatto ambientale sostanzialmente perpetuo di dette strutture non essendovi garanzie in ordine alla loro rimozione né del “reale beneficio” che la comunità trarrà da queste opere.

Invece il mutamento di destinazione delle terre sottoposte ad uso civico deve consistere in un beneficio reale per la generalità degli abitanti, (e cioè per tutti i componenti della collettività che tale beneficio devono poter conseguire ed ottenere semplicemente uti cives) e non in un vantaggio indiretto che può derivare dall'utilizzazione imprenditoriale del terreno da parte di soggetti privati (Cons. Stato, Sez. VI, 06/03/2003, n. 1247).

Vale la pena di osservare al riguardo che a causa del notorio cambiamento climatico con innalzamento delle temperature le precipitazioni nevose sull'appennino sono destinate ad essere sempre minori.

Del tutto omessa è poi la considerazione dei corpi idrici, i quali parimenti costituiscono beni collettivi ai sensi dell'articolo 3, lettera f. della legge 168/2017 (f i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici).

Nel giudizio di accertamento negativo della demanialità civica di terreni, al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici è consentita la disapplicazione di atti amministrativi, anche se emessi anteriormente all'instaurazione del giudizio, avendo il Commissario il potere di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi nell'ambito delle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva e sussistendo un rapporto di strumentalità tra l'esercizio di tale potere e le esigenze della pronuncia richiesta (Cfr. Cass., Sez. 2 - , Sentenza n. 5343 del 18/02/2022 - Rv. 663903 - 01).

Il mancato rispetto dei presupposti per l'emanazione dei provvedimenti di mutamento di destinazione d'uso, primo fra tutti il mancato esperimento della procedura di evidenza pubblica, e il difetto di motivazione degli stessi ne comporta l'illegittimità con conseguente disapplicazione degli stessi.

§ 5. — Deve pertanto dichiararsi che costituiscono proprietà collettiva dei naturali i seguenti terreni così censiti in catasto :

- Comune di Leonessa

fg. 135, p.lla 5,

fg. 136 p.lle tutte parte 1,51, 72/restante parte ,124,131,137,181,

fg. 137 p.lle tutte parte 14, 31, 34, 37, 42, 43, 44,

fg. 138 p.lle tutte parte 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 76, 85, 86, 88,92

- Comune di Micigliano

fg 5 p.lle tutte parte 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 14, 17, 27, 30, 33, 34, 35, 36, 56, 57, 82, 93, 94, 98, 111, 112, 114, 115, 124,131, 132, 139, 597, 598

fg. 6 p.lle tutte parte 10, 14, 32,

fg. 23 p.lle tutte parte 2, 3, 4, 5, 13, 14, 23, 25, 26, 28, 37, 45, 75,

fg. 24 p.lle tutte parte 1,4,5, 7, 12, 14, 15, intera 20

- Comune di Cantalice

fg 2 p.lle tutte parte 20, 21, 22, 25, 43, 45, intere 30,31,32,33,34,35,36,

fg 4 p.lle tutte parte 1,2,3,42,43,53,62

fg. 5 p.lle tutte parte 12, 13,14,15,16

fg 6 p.lle tutte parte 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 15,

fg.7 p.lle tutte parte 33, 35, 43, 47, 49, 50,

- Comune di Rieti

fg. 4 p.la intera 163,

fg 5 p.lle intere 11, 57,88,160,278, tutte parte 25, 28, 29, 256, 264, 268, 270, 273, 275, 309.

Questi ultimi terreni sono gestiti dalla A.S.B.U.C. di Vazia.

§ 6. — Alcuni dei terreni per cui è causa sono stati oggetto di provvedimenti di autorizzazione alla vendita da parte del Ministero dell'Agricoltura e foreste.

Deve osservarsi al riguardo che tali autorizzazioni non possono avere una durata indefinita nel tempo in quanto sono stati emessi in considerazione dei presupposti fattuali e di diritto esistenti al momento della loro emanazione.

Si legge poi nella CTU che *“(nota bene i terreni foglio 5 particelle 7/b, 8/b, 14/d, 30/b, 56/b risulterebbero essere già stati alienati con decreti ma. f. negli anni 1969- 1973 vedi all. 18)”*.

Non vi è prova quindi né dell'effettiva alienazione dei terreni né di quali terreni sarebbero stati venduti talché detti decreti sono irrilevanti ai fini del presente giudizio.

§ 7. — Conseguentemente deve ordinarsi la reintegrazione dei terreni di cui al punto 6 in favore dei predetti enti esponenziali a cura della Regione Lazio.

§ 8. — Le spese processuali del presente grado seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo sulla base della legge 27/2012 e degli articoli 1-11 DM 55/14 - così come modificati dal DM Giustizia 147/2022 - in relazione al valore della causa (indeterminabile – complessità bassa – valori medi ) e precisamente: € 2.127,00 per la fase di studio della controversia, € 1.416,00 per la fase introduttiva del giudizio, € 3.738,00 per la fase istruttoria/trattazione ed € 3.579,00 per la fase decisionale per un compenso tabellare finale ex art. 4, comma 5, di € 10.860,00 oltre a spese generali, iva e cpa come per legge.

§ 9. — Le spese del giudizio di Cassazione possono essere regolate come segue :

tabelle: 2022 (D.M. n. 147 del 13/08/2022)

Valore della causa: indeterminabile - complessità media – valori medi

Fase di studio della controversia : € 2.869,00

Fase introduttiva del giudizio : € 2.224,00

Fase decisionale : € 1.492,00

Compenso tabellare (valori medi) € 6.585,00

Le spese possono essere compensate per quanto concerne la posizione del Ministero della transizione ecologica attesa la sua sostanziale estraneità al giudizio.

§ 10. — La presente sentenza dovrà essere trascritta nei competenti Pubblici Registri Immobiliari per quanto concerne l'acquisto dei beni alla proprietà collettiva ormai riconosciuta dalla legge 168/2017.

§ 11. — Le spese della CTU, liquidate come da separato decreto, vanno poste definitivamente a carico dei Comuni di Leonessa, Micigliano, Cantalice, della Regione Lazio e della società Terminillo stazione s.p.a., in solido tra loro.

Nulla per quanto concerne le posizioni del Ministero della Transizione ecologica e della Amministrazione separata di Vazia che non si sono costituiti in giudizio.

§ 12. — Per quanto concerne la posizione della società Terminillo stazione s.r.l. si legge nella consulenza che: *“I terreni di DEMANIO COLLETTIVO in Leonessa oggetto di cessione, dal 2002, dal Comune di Leonessa alla Terminillo Stazione Montana S.p.A., che dalla relazione Zaccaria del 6 giugno 2019 (All. 15) risulterebbero mai stati oggetto di autorizzazione al Mutamento di destinazione d'uso da parte della Regione Lazio sono stati:*

*Fg. 136, p.lle 72 /parte restante, e 124;*

*Fg. 138, p.lle 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 76, 85, 86, 88, 92”.*

Dunque, in difetto di mutamento di destinazione d’uso, l’occupazione di tali terreni da parte della società Terminillo stazione s.r.l. appare illegittima avendo sottratto gli stessi al godimento collettivo in difetto dei presupposti di legge.

Si legge ancora nella nota dell’associazione ricorrente depositata in data 09.06.2021 che : *“Non risulta alcun atto di concessione delle terre demaniali civiche di Leonessa dal Comune - che in effetti non ne avrebbe nemmeno l’esclusivo potere gestionale – alla società privata, né alcunché risulta corrisposto dal 2002 ad oggi da reinvestire nel demanio civico. Solo con la determinazione Regione Lazio G16598 del 19.11.2014 viene autorizzato, a posteriori, l’intervenuto mutamento di destinazione per gli impianti di Campo Stella e prescritto al Comune di Leonessa di "stipulare o rinnovare specifiche concessioni, tenuto conto della natura pubblica di esse, stabilendo, previa autorizzazione della Regione Lazio, un adeguato corrispettivo pecuniario per il mancato esercizio dei diritti civici per la durata della concessione", ivi dandosi atto che in difetto non sarà possibile concedere le aree. Non risulta che il Comune di Leonessa abbia proceduto in tal senso; sicché il concessionario del servizio pubblico Terminillo Stazione Montana s.p.a. – nonché beneficiario di provvidenze pubbliche per investimenti nell’ambito degli interventi regionali nel comprensorio sciistico Monte Terminillo - parrebbe essere allo stato un occupatore abusivo dei terreni demaniali civici di Leonessa - Sesto Vallonina”.*

Poiché tali situazioni potrebbero integrare ipotesi di responsabilità erariale a carico degli amministratori che hanno consentito l’occupazione illegittima di beni collettivi in difetto dei presupposti di legge e senza esperire le procedure dell’evidenza pubblica copia della presente sentenza dovrà essere trasmessa, a cura della cancelleria, alla procura regionale della Corte dei conti per quanto di eventuale competenza.

P.Q.M.

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

a. dichiara che costituiscono proprietà collettiva dei naturali i seguenti terreni così censiti in catasto :

- Comune di Leonessa

fg. 135, p.la 5,

fg. 136 p.lle tutte parte 1,51, 72/restante parte ,124,131,137,181,

fg. 137 p.lle tutte parte 14, 31, 34, 37, 42, 43, 44,

fg. 138 p.lle tutte parte 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 76, 85, 86, 88,92

- Comune di Micigliano

fg 5 p.lle tutte parte 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 14, 17, 27, 30, 33, 34, 35, 36, 56, 57, 82, 93, 94, 98, 111, 112, 114, 115, 124,131, 132, 139, 597, 598

fg. 6 p.lle tutte parte 10, 14, 32,

fg. 23 p.lle tutte parte 2, 3, 4, 5, 13, 14, 23, 25, 26, 28, 37, 45, 75,

fg. 24 p.lle tutte parte 1,4,5, 7, 12, 14, 15, intera 20

- Comune di Cantalice

fg 2 p.lle tutte parte 20, 21, 22, 25, 43, 45, intere 30,31,32,33,34,35,36,

fg 4 p.lle tutte parte 1,2,3,42,43,53,62

fg. 5 p.lle tutte parte 12, 13,14,15,16

fg 6 p.lle tutte parte 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 15,

fg.7 p.lle tutte parte 33, 35, 43, 47, 49, 50,

- Comune di Rieti

fg. 4 p.la intera 163,

fg 5 p.lle intere 11, 57,88,160,278, tutte parte 25, 28, 29, 256, 264, 268, 270, 273, 275, 309.

Questi ultimi terreni sono gestiti dalla A.S.B.C. di Vazia;

- b. ordina la reintegrazione degli immobili di cui al punto a in favore dei Comuni di Leonessa, Micigliano, Cantalice e della dalla A.S.B.C. di Vazia a cura della Regione Lazio;
- c. ordina all’Agenzia delle Entrate – Ufficio Provinciale di Rieti di trascrivere la presente sentenza con esonero da responsabilità;
- d. condanna i Comuni di Leonessa, Micigliano, Cantalice, la Regione Lazio e la società Terminillo stazione s.r.l., in solido tra loro, a rifondere al Comitato Provvisorio degli utenti di uso civico dei Comuni di Micigliano, Leonessa e Cantalice le spese del presente grado che si liquidano in complessivi € 10.860,00 per compensi, oltre a spese generali, iva e cpa come per legge;
- e. condanna i Comuni di Leonessa, Micigliano, Cantalice, la Regione Lazio e la società Terminillo stazione s.r.l., in solido tra loro, a rifondere al Comitato Provvisorio degli utenti di uso civico dei Comuni di Micigliano, Leonessa e Cantalice le spese del giudizio di Cassazione che si liquidano in complessivi € 6.585,00 per compensi, oltre a spese generali, iva e cpa come per legge;
- f. spese compensate per quanto concerne la posizione del Ministero della transizione ecologica;
- g. pone definitivamente le spese della CTU - liquidate come da separato decreto - a carico dei Comuni di Leonessa, Micigliano, Cantalice, della Regione Lazio e della società Terminillo stazione s.r.l., in solido tra loro;
- h. dispone che copia della presente sentenza sia trasmessa, a cura della cancelleria, alla Procura

regionale della Corte dei conti.  
Così deciso in Roma il 5 agosto 2024.

Il Commissario  
Antonio Perinelli

DEPOSITATO IN SEGRETERIA  
IL - 5 AGO. 2024  
IL SEGRETARIO