

Reintegra di terreni gravati da uso civico e occupati da un impianto idroelettrico

Cons. Stato, Sez. VII 30 ottobre 2024, n. 8648 - Chieppa, pres.; Noccelli, est. - Enel Green Power s.p.a. (avv.ti Petronio e Provenzani) c. Regione Piemonte (avv. Salsotto) ed a.

Usi civici - Impianto idroelettrico situato su terreni comunali - Accertamento demaniale sui terreni di uso civico - Reintegra di terreni gravati da uso civico e occupati da un impianto idroelettrico.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante, Enel Green Power Italia s.r.l., subentrata dal 19 dicembre 2019 a Enel Green Power s.p.a. – anch'essa appellante – nei rapporti oggetto del presente giudizio, è proprietaria e gestisce un impianto idroelettrico denominato "Rovegro", situato su terreni nel territorio comunale di San Bernardino Verbano (meglio identificato al C.T. F. 6, p.le 8 e altre, ed al C.E.U. Fg.6 p.le 8, 393, 398, 412, 413, 415, 416, 417, 418, 419, 422 - fg.10 p.le 103, 104, fg.12 p.le 822, 824, 825, 826, fg.15 p.le 36, 37, 38 -fg.17 p.le 39, 40, 41, 42, 43, 44 - fg.18 p.le 315, 368, 369, 370-fg.19 p.le 132, 135, 165, 166, 167, 168, 169, 130 - fg.6 p.le 421, 12).

1.1. Il Comune e la Regione Piemonte hanno avviato, rispettivamente con la D.G.C. n. 200 del 28 ottobre 1996 e D.G.R. n. 47-20722 del 7 luglio 1997, un percorso di accertamento demaniale sui terreni di uso civico mediante incarico a professionista esterno, di cui il Comune ha preso atto all'esito di tale lavoro con la D.C.C. n. 45 del 22 novembre 1999.

1.2. Con particolare riferimento ai cespiti di cui sopra, è stato dato avvio alla procedura per la reintegra di parte dei terreni gravati da uso civico con tentativo di esperimento di conciliazione stragiudiziale, con la D.C.C. n. 10 del 26 marzo 2009, con la D.G.C. n. 39 del 21 aprile 2009 e, successivamente, con la D.D. n. 38 del 16 aprile 2019.

1.3. Al termine di tale tentativo il Comune ha determinato le somme per la definizione in via conciliativa della concessione dei beni alternativa alla reintegra, così definite: indennizzo per occupazione pregressa 49.465,00 euro; corrispettivo legittimazione diritto di superficie 98.145,00 euro; canone di concessione, anni 2019/2049, 80.441,00 euro/anno; compenso per la perdita dei frutti 756,00 euro.

1.4. Dopo aver avviato il procedimento amministrativo di reintegra, ai sensi dell'art. 17 del D.P.G.R. n. 8/R e dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990, Enel Green Power s.r.l. ha proposto la transazione della vertenza basata sulla:

1) prescrizione dei canoni pregressi relativi alle ultime cinque annualità;

2) assunzione del valore venale del terreno pari ad 1 euro.

1.5. Il Comune, dopo aver deliberato il non accoglimento della controproposta conciliativa della Società (D.G.C. n. 69 del 13 novembre 2020), con la D.C.C. n. 11 del 23 marzo 2021, notificata il 2 aprile 2021, ha deliberato la reintegra dei beni in questione.

2. Avverso la delibera, nonché gli atti comunali e regionali presupposti, le società hanno notificato ricorso in data 28 maggio 2021, ritualmente depositandolo avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), con il quale hanno lamentato in cinque distinti motivi la violazione di legge, l'incompetenza e l'eccesso di potere, e ne hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione in via cautelare.

2.1. Per resistere al gravame si è costituita nel primo grado del giudizio la Regione Piemonte.

2.2. Il Tribunale, con l'ordinanza n. 265 del 2021, ha accolto l'istanza cautelare.

2.3. Successivamente si è costituito il Comune, che ha altresì eccepito inammissibilità per difetto di giurisdizione.

2.4. Le società interessate, con ricorso per motivi aggiunti notificato il 16 maggio 2022, impugnando la D.G.R. n. 47-20722 del 7 luglio 1997 e la D.G.C. n. 200 del 28 ottobre 1996 già oggetto del ricorso originario, hanno articolato un ulteriore motivo di ricorso.

2.5. All'udienza pubblica del 22 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione dal Tribunale, previa segnalazione, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., dei profili di inammissibilità per difetto di giurisdizione in ordine alle censure riguardanti la quantificazione del canone, come specificato nel verbale.

3. All'esito del giudizio, con la sentenza n. 1172 del 21 dicembre 2022, il Tribunale ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, mentre ha dichiarato inammissibile il terzo motivo del ricorso originario per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spettando la giurisdizione al giudice ordinario.

4. Avverso tale sentenza hanno proposto appello le società interessate, lamentandone l'erroneità mediante cinque motivi di doglianza basati sulle ragioni che di seguito saranno esaminate, e ne hanno chiesto la riforma, con il conseguente annullamento degli atti gravati in prime cure.

4.1. Si sono costituiti la Regione Piemonte e il Comune per opporsi all'accoglimento dell'appello.



- 4.2. Con l'ordinanza n. 2668 del 26 marzo 2024, in seguito al decesso del difensore della Regione Piemonte, è stata dichiarata l'interruzione del giudizio.
- 4.3. In seguito alla riassunzione, ritualmente effettuata il 28 maggio 2024, è stata fissata l'udienza pubblica del 22 ottobre 2024 per la discussione.
- 4.4. Le parti hanno depositato le rispettive memorie, anche in replica, ai sensi dell'art. 73 c.p.a.
- 4.5. Infine, nella pubblica udienza del 22 ottobre 2024, il Collegio, sulle conclusioni come formulate a verbale, ha trattenuto la causa in decisione.
5. L'appello è infondato.
6. Con il primo motivo (pp. 4-8 del ricorso), anzitutto, le odierne appellanti contestano, ancora una volta, la legittimità del procedimento di reintegra nella misura in cui il Comune, senza averne le competenze, avrebbe proceduto alla designazione del perito istruttore, mentre la Regione si sarebbe limitata ad una mera ratifica, determinando, a dire delle appellanti, *«un'inaccettabile primazia dell'Ente locale rispetto a quello regionale, che si è sostanzialmente limitato a prendere atto dei provvedimenti comunali»*.
- 6.1. Avrebbe errato il Tribunale, respingendo la censura, nel ritenere che l'indicazione del perito da parte del Comune assume rilievo di mera designazione, mentre il conferimento dell'incarico è avvenuto con la delibera di G.R. n. 47-20722.
- 6.2. Secondo il primo giudice, anche laddove il provvedimento comunale costituisse formalmente conferimento di incarico e/o apertura delle operazioni di accertamento degli usi civici, lo stesso è stato superato dalla citata deliberazione regionale e le attività si sono concluse solo a seguito di tale ultimo provvedimento che non assume, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti anche nei motivi aggiunti, valore di ratifica di un provvedimento affetto da incompetenza, ma possiede una sua autonomia strutturale e motivazionale.
- 6.3. Ma le appellanti contestano che si tratterebbe, invece, di una vera e propria ratifica, non avendo essa alcuna autonomia strutturale e motivazionale rispetto alla pregressa delibera del Comune, a fronte della patente incompetenza dell'ente comunale che, anche all'epoca dell'accertamento demaniale, non avrebbe avuto alcuna facoltà di prendere parte alla fase di scelta del perito istruttore, ma siffatta ratifica, deducono ancora le appellanti, sarebbe all'evidenza illegittima perché i requisiti richiesti affinché l'atto di ratifica abbia efficacia sanante debbono essere chiari nella indicazione dell'atto da ratificare, nella menzione del vizio di cui è affetto quest'ultimo e nella dichiarazione espressa della volontà di convalidarlo: tutti elementi del tutto inesistenti nel caso di specie.
- 6.4. Questa, in estrema sintesi, sarebbe secondo le appellanti la procedura seguita nel caso di specie:
- a) con delibera di G.C. n. 200 del 28 ottobre 1996 il Comune ha affidato al geom. Locarni l'incarico di accertare gli usi civici sul territorio comunale;
 - b) con la delibera di G. R. n. 47- 20722 del 7 luglio 1997 la Regione Piemonte ha conferito al medesimo tecnico l'incarico di svolgere le funzioni di perito istruttore per l'accertamento dei terreni gravati da uso civico siti nel Comune;
 - c) con la delibera di C.C. n. 45 del 22 novembre 2009 il Comune prende atto degli elaborati predisposti dal geometra;
 - d) con la delibera n. 39 del 21 aprile 2009 il Comune conferisce al medesimo geometra l'incarico per l'espletamento degli ulteriori adempimenti di *“avvio delle procedure di conciliazione e predisposizione dei documenti per l'istruttoria del piano di sistemazione degli usi civici”*;
 - e) con delibera di C.C. n. 10 del 26 marzo 2009 il Comune dà avvio alla procedura di reintegra di parte dei terreni gravati da uso civico con tentativo di esperimento di conciliazione stragiudiziale relativa all'impianto idroelettrico “Rovegro” di proprietà di Enel Green Power.
- 6.5. Come evidente, la partecipazione regionale è limitata alla Delibera di G. R. n. 47- 20722 del 7 luglio 1997, con la quale è stato confermato l'incarico al medesimo tecnico già incaricato dal Comune e, infatti, mentre gli elaborati tecnici sono stati consegnati al Comune nel 2009, nulla è stato presentato alla Regione per la necessaria approvazione.
- 6.6. Sarebbe stata quindi indebitamente invertita la sequenza procedimentale prevista dall'art. 30 del R.D. 28 febbraio 1928 n. 332 ai sensi del quale *«gli atti istruttori così formati [dal Perito] saranno sottoposti all'esame del Commissario [ora Regione, n.d.r.], che, previa rettifica nel caso non li riconosca regolari, disporrà il deposito di essi presso la segreteria del Comune o della Associazione agraria, la pubblicazione del bando e la notificazione agli interessati ai termini dell'art. 15 del regolamento»*.
- 6.7. Tale illegittimità, pur censurata con il ricorso introduttivo, non sarebbe stata neanche esaminata dalla sentenza del Tribunale, né sotto il profilo della violazione della sequenza procedimentale della fase di accertamento dell'esistenza degli usi civici né sotto quello delle conseguenze sulla successiva fase della reintegra, che soffre inevitabilmente di invalidità derivata, stante la invalidità dell'atto di accertamento presupposto.
- 6.8. La censura, nei termini appena riassunti ed esposti, non può trovare accoglimento.
- 6.9. Quanto, infatti, alle deduzioni relative alla D.G.R. n. 47-20722/1997, all'iter procedimentale conclusosi con il provvedimento di reintegra, ed all'affidamento dell'incarico di accertamento al geom. Locarni, condividendo, sul punto, le argomentazioni difensive espresse dal Comune e dalla Regione, odierni appellati, il Collegio, nel confermare le statuizioni sul punto rese dal Tribunale, ritiene necessario anzitutto perimetrare correttamente l'intervento “sanante” della Regione, che è stato ben diverso da quanto prospettato dalle appellanti.
- 6.10. Al riguardo, si deve osservare che il Comune aveva dato avvio al procedimento con la precitata D.G.C. n. 200/1996,



ma, rilevando la propria incompetenza, non ha dato ulteriore seguito alla procedura.

6.11. Successivamente, rilevando comunque la necessità per il Comune di provvedere all'accertamento della demanialità dei terreni siti nel territorio comunale, la Regione ha adottato la D.G.R. summenzionata, dando così correttamente avvio al procedimento.

6.12. L'intervento "sanante" regionale dunque, come ha correttamente rilevato la sentenza impugnata, si è risolto nella mera adozione di un provvedimento proprio ed autonomo, al fine di avviare (correttamente) la procedura in questione, sicché, contrariamente a quanto sostenuto dalle appellanti, la Regione non ha sanato/ratificato/convalidato la Deliberazione comunale precedente.

6.13. Tale assunto è confermato dal fatto che tutti gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento conclusivo dell'iter accertativo fanno riferimento alla Deliberazione della Regione: in sostanza, dunque, ferma restando in ogni caso la possibilità per la Regione di intervenire a sanare una irregolarità procedimentale, in ossequio alle proprie prerogative, la Deliberazione del Comune n. 200/1996 era ed è da intendersi *tamquam non esset*, posto che la procedura intrapresa con quest'ultimo provvedimento non è mai nemmeno iniziata, ed è proprio per questo motivo che il primo giudice, correttamente per la superfluità della richiesta istruttoria, non ha accolto l'istanza di produzione documentale della citata deliberazione comunale, ritenendola – giustamente – del tutto superflua.

6.14. Pertanto, costituendo – si ripete – atto autonomo e distinto, la D.G.R. n. 47-20722/1997 non necessitava di alcuna motivazione in ordine alla "ratifica" del precedente provvedimento comunale (in quanto, appunto, non era una "ratifica"), dovendo unicamente motivare in merito alle ragioni sottese all'avvio della procedura accertativa.

6.15. La D.G.R. *de qua*, pertanto, era ed è pienamente legittima, al pari dell'intero procedimento cui ha dato avvio e che si è concluso con il provvedimento di reintegra, non essendosi verificata alcuna inversione della "sequenza procedimentale", come hanno sostenuto, in modo suggestivo ma non persuasivo, le appellanti.

6.16. Parimenti infondata è la contestazione inerente la nomina del geom. Locarni quale perito incaricato dell'accertamento demaniale.

6.17. Il geom. Locarni, infatti, era stato effettivamente già individuato dal Comune, in ragione della sua comprovata esperienza in materia, posto che il tecnico aveva effettuato negli anni precedenti (ed anche in quelli successivi) numerosi accertamenti demaniali per altrettante amministrazioni comunali.

6.18. Pertanto, conferendo l'incarico in questione al geom. Locarni, la Regione ha improntato la sua attività proprio al rispetto dei principi di buon andamento, economicità ed efficacia dell'azione della pubblica amministrazione.

6.19. Come del resto ha condivisibilmente eccepito la difesa comunale, la nomina del perito non aveva e non ha alcuna attinenza con gli esiti del procedimento accertativo e della procedura conciliativa.

6.20. Invero, oltre a rammentare che le società non avevano mai contestato la nomina del geom. Locarni prima del precedente grado di giudizio e, anzi, si erano interfacciate direttamente con il perito per addivenire alla soluzione della procedura conciliativa, si evidenzia che la sua attività è stata assolutamente imparziale, e non avrebbe potuto essere altrimenti: in presenza di un terreno demaniale e/o di un uso civico gravante su un terreno, qualsiasi tecnico non avrebbe potuto far altro che accertare tali circostanze.

6.21. La censura, pertanto, va respinta.

7. Con il secondo motivo (pp. 9-11 del ricorso), ancora, le odierne appellanti deducono che, nel dichiarare inammissibile il terzo motivo dell'originario ricorso per difetto di giurisdizione in capo al giudice amministrativo e nell'affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, il Tribunale avrebbe erroneamente trascurato che oggetto di censura erano proprio le risultanze istruttorie del procedimento amministrativo, per un vizio – la mancata applicazione della prescrizione quinquennale, da cui deriverebbe, secondo la loro tesi, l'assurda pretesa, da parte del Comune, di richiedere il canone a partire dal 1935, – di tale gravità, arbitrarietà e irragionevolezza da non aver consentito ad Enel di aderire all'ipotesi conciliativa.

7.1. Tale evidente illegittimità del procedimento amministrativo parrebbe, a dire delle appellanti, elemento sufficiente ad incardinare la giurisdizione del giudice amministrativo, non senza aggiungere che il vizio del procedimento si riverbera inevitabilmente sul provvedimento di reintegra impugnato, la cui natura di atto amministrativo soggetto al controllo di legittimità sarebbe confermato, ove ve ne fosse bisogno, dalla giurisprudenza di questo stesso Consiglio di Stato, secondo cui, «circa la natura amministrativa dell'atto di reintegra delle terre demaniali illegittimamente occupate è costante la giurisprudenza di questo Consiglio, trattandosi di provvedimento emanato dall'autorità amministrativa nell'esercizio del potere di autotutela (Cons. Stato, VI Sez., 15 novembre 1974 n. 367)» (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 16 ottobre 2001, n. 5462).

7.2. Le odierne appellanti ripropongono quindi il motivo, ritenendo errata l'interpretazione del Tribunale, in quanto la contestazione atteneva proprio al vizio del procedimento amministrativo, confluito nell'atto di reintegra impugnato.

7.3. Anche questo motivo, tuttavia, non merita accoglimento.

7.4. Come correttamente rilevato dal Collegio di prime cure, le società hanno censurato esclusivamente profili che esulano dalla legittimità del percorso procedimentale, e non attengono agli aspetti di competenza o ai vizi propri del potere discrezionale amministrativo esercitato: le doglianze qui riproposte dalle odierne appellanti hanno riguardato solo le operazioni di calcolo dell'indennità dovuta, nelle quali rientrano sia il computo dei termini prescrizionali sia

l'applicazione delle percentuali di abbattimento dei parametri economici da riconoscere in sede conciliativa e, più in generale, nei percorsi di dismissione dei beni assegnati ad uso civico.

7.5. Si tratta di profili che, tuttavia, attengono alla esclusiva determinazione dell'indennità e, dunque, aventi consistenza di questioni meramente patrimoniali che, in quanto tali, non spettano alla cognizione del giudice amministrativo, avanti al quale le odierne appellanti non possono proporre la questione relativa all'applicabilità del termine di prescrizione quinquennale per il sol fatto che, per via del contrasto insorto sulla questione della prescrizione, non si sia addivenuti alla conciliazione stragiudiziale in via amministrativa a livello regionale, la quale costituisce un metodo alternativo, e non obbligatorio, di risolvere il contrasto tra le parti, con finalità deflattiva del contenzioso.

7.6. La domanda di corresponsione di indennizzo ovvero di risarcimento del danno da occupazione abusiva, «nella previsione limitata a seguito della dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte delle leggi (Corte Cost. n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006), in sintonia con la giurisprudenza formatasi sulla L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, non coinvolgendo la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sul rapporto concessorio sottostante o l'esercizio di poteri discrezionali nella determinazione delle indennità o canoni stessi (v., Sez. Un. n. 15217 del 2006; Sez. Un. n. 22661 del 2006; Sez. Un. n. 411 del 2007 e Sez. Un. n. 3046 del 2007) poiché si tratta di controversia contrassegnata da un contenuto meramente patrimoniale, attinente al rapporto interno tra P.A. concedente e preteso concessionario del bene o del servizio pubblico, contenuto in ordine al quale la contrapposizione tra le parti si presta ad essere schematizzata secondo il binomio "obbligo-pretesa", senza che assuma rilievo un potere d'intervento riservato alla P.A. per la tutela d'interessi generali» (v., ex plurimis, Cass., Sez. Un., 15 maggio 2017, n. 11988).

7.7. Tra l'altro – ed è l'aspetto che più rileva in questa sede – la mancata conciliazione stragiudiziale in via amministrativa, prevista dalla normativa regionale, non preclude alle società illegittimamente occupanti non solo, ovviamente, di adire l'autorità giudiziaria munita di giurisdizione in materia per contestare i criteri previsti in via regionale, se effettivamente pregiudizievoli per le occupanti, ma anche di esperire la conciliazione giudiziale in pendenza del giudizio relativo alla determinazione dell'indennità (v., *infra*, § 10.5.), non potendo le questioni relative alla determinazione di questa essere introdotte surrettiziamente nel giudizio amministrativo che investe la legittimità della reintegra e, dunque, costituire oggetto di giudicato in quella sede per il sol fatto che detta determinazione nel comune accordo tra le parti abbia reso impossibile la conciliazione stragiudiziale in via amministrativa, dato che, ovviamente, la determinazione corretta dell'indennità non è condizione di legittimità dello stesso provvedimento di reintegra.

7.8. Né può essere sostenuto che la declaratoria di inammissibilità del motivo per difetto di giurisdizione determina una limitazione di tutela per la parte ricorrente, che perderebbe in tal modo la possibilità di ottenere il beneficio della riduzione della somma da pagare, in quanto la questione potrà essere affrontata dal giudice munito di giurisdizione, con la conseguenza che una eventuale applicazione degli invocati principi in punto di prescrizione comporterebbe un diverso numero di anni da calcolare ai fini dell'indennizzo e una minore somma da corrispondere in sede conciliativa.

7.9. Il motivo, dunque, va respinto.

8. Con il terzo motivo (pp. 11-14 del ricorso), ancora, le appellanti ripropongono, in questa sede, il quarto motivo dell'originario ricorso – che esse assumono non essere stato esaminato dal Tribunale – con il quale si è evidenziata l'illegittimità del procedimento amministrativo definitosi con la delibera di C.C. n. 11/2021, per violazione della normativa regionale di riferimento e comunque del principio *tempus regit actum*.

8.1. Il giudice di prime cure avrebbe "liquidato" la doglianza in modo sbrigativo, e, avendo evidentemente frainteso le argomentazioni delle odierne appellanti, ha trattato questo quarto motivo di ricorso congiuntamente al primo e secondo motivo e ai motivi aggiunti: così, inutilmente dilungandosi sul passaggio di competenze dal Commissario alla Regione, avrebbe concluso apoditticamente che «il percorso amministrativo seguito dal Comune e dalla Regione, pertanto, risulta legittimo sotto il profilo della competenza generale dei poteri esercitati», mentre, con riferimento al contestato esercizio del potere da parte dell'ente comunale, il Tribunale si è limitato a richiamare le norme regionali (art. 4 e art. 6) che assegnano le competenze ai Comuni in materia di reintegra e di conciliazioni, assumendo che le attività di accertamento sarebbero state svolte sotto l'egida regionale.

8.2. Eppure, deducono le appellanti, l'anomalia del procedimento amministrativo oggetto della presente controversia è anche di natura cronologica, poiché la Delibera di C.C. n. 11 del 2021 con cui è stata disposta la reintegra deriva da un accertamento demaniale depositato il 10 settembre 1999.

8.3. Il decorso di oltre vent'anni tra le due fasi procedurali avrebbe quindi richiesto, a loro avviso, una verifica della normativa applicabile, prima di concludere a favore della legittimità del percorso amministrativo seguito dal Comune.

8.4. Anche questo motivo è privo di fondamento perché, a differenza di quanto sostengono le appellanti, il motivo è stato anzitutto oggetto di ampia disamina da parte del primo giudice, che ha correttamente rilevato che i processi conciliativi sono, sì, soggetti ad autorizzazione regionale, ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 29 del 2009, ma l'art. 4 dispone, al comma 1 lett. c), che il Comune può procedere alla conclusione della conciliazione indipendentemente dall'autorizzazione.

8.5. Ciò premesso, nel caso di specie il Tribunale ha pure rilevato, sempre correttamente, come emerge che l'attività di accertamento dell'esistenza di diritti di uso civico è stata condotta dalla Regione, a mezzo del citato incarico a perito esterno conferito con la più volte citata DGR 47-20722 del 1997 (cfr. doc. n. 1 allegato alla memoria regionale depositata

in primo grado).

8.6. Nel provvedimento regionale di conferimento dell'incarico risulta pacifico che l'accertamento sia stato gestito nell'ambito delle competenze riconosciute all'amministrazione.

8.7. È pacificamente riconosciuta la possibilità per un'amministrazione comunale di procedere con un accertamento demaniale sottoposto a due ordini di approvazioni: una "interna" ed una regionale.

8.8. Le "risultanze" ex art. 14 della L.R. n. 29 del 2009 ed oggetto di verifica regionale sono quelle di cui all'art. 9, comma 2, tra cui figurano la relazione conclusiva di accertamento e la dichiarazione del Sindaco che attesta di aver proceduto alla reintegrazione o alla regolarizzazione dei terreni occupati senza titolo: conseguentemente, è sottoposta ad approvazione regionale la serie di atti mediante i quali viene complessivamente definito il procedimento (inclusa la reintegrazione), e non la semplice deliberazione di accertamento.

8.9. Il Comune dunque, per poter procedere alla reintegrazione o alla regolarizzazione non necessitava dell'approvazione della Regione (la quale è un atto successivo) ma solo di quella dei propri organi interni, così come previsto dall'art. 8, commi 2 e 3, del Regolamento.

8.10. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalle appellanti, nessuna norma regionale e, peraltro, nessuna disposizione della l. n. 1766 del 1927 e del R.D. n. 332 del 1928 stabilisce che il Comune possa assumere il provvedimento di reintegrazione solo a seguito dell'approvazione dell'accertamento demaniale da parte della Regione.

8.11. Oltretutto, è irrilevante il fatto che la normativa sia mutata nel periodo intercorso tra l'accertamento della demanialità e la disposta reintegrazione dei terreni, e che la normativa in allora vigente non prevedeva "potestà" accertative in capo ai Comuni: nel caso di specie, perché, lo si ripete, il procedimento di accertamento dei terreni gravati è stato avviato dalla Regione ed il Comune, sulla base delle risultanze peritali, ha intrapreso la procedura conciliativa non andata a buon fine, che ha reso indispensabile la reintegrazione dei terreni occupati dalle società.

8.12. Inconferente è il richiamo, svolto dalle società ricorrenti, all'art. 4, comma 2, lett. a) della L.R. n. 29 del 2009, che riserverebbe alla Regione gli accertamenti demaniali.

8.13. Innanzitutto la disposizione non contiene una riserva a favore della Regione in quanto il tenore letterale non è in questo senso.

8.14. Inoltre la norma deve essere interpretata secondo un criterio sistematico, ponendola in relazione con le altre disposizioni della L.R. n. 29 del 2009 ed in particolare con l'art. 14.

8.15. Quest'ultima norma, per effetto della modifica introdotta dalla L.R. n. 3 del 2015, ha sdoppiato la competenza per gli accertamenti demaniali ponendola in capo sia alla Regione che al Comune.

8.16. Le argomentazioni che precedono trovano conferma nell'art 9 del D.P.G.R. n. 8/R del 27 giugno 2016, secondo cui l'approvazione regionale dell'accertamento comunale avviene a conclusione dell'attività complessiva condotta dal Comune.

8.17. L'art. 9, lett. d), richiede infatti, ai fini del rilascio del provvedimento regionale, la «dichiarazione del Sindaco o altro organo munito dei necessari poteri, attestante che le occupazioni senza titolo o senza valido titolo, evidenziate ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett. d), sono state regolarizzate o che si è proceduto alla 7 reintegrazione dei terreni nel possesso comunale, secondo le disposizioni della legge».

8.18. La legge regionale ed il regolamento di attuazione prevedono dunque un procedimento opposto rispetto a quello proposto dalle appellanti, poiché l'intervento regionale avviene a conclusione delle attività svolte dal Comune e non viceversa.

8.19. Il motivo, pertanto, deve essere respinto.

9. Con il quarto motivo (pp. 14-17 del ricorso), ancora, le società appellanti deducono che il Tribunale avrebbe erroneamente respinto le censure, di cui al quinto motivo dell'originario ricorso, con cui sono erano state impugnate alcune determinazioni relative ai parametri economici fissati dalla Regione Piemonte per la stima dei terreni di uso civico e il calcolo dell'indennizzo di occupazione, in caso di conciliazione stragiudiziale.

9.1. Poiché la l. n. 1766 del 1927 nulla dispone in merito, i parametri economici utilizzabili saranno quelli previsti dalla L.R. n. 29 del 2009, previo vaglio di legittimità e rispondenza ai principi generali del nostro ordinamento.

9.2. Il Tribunale, ha, invece respinto tali censure, ritenendole infondate, ma sulla scorta di argomenti che le appellanti censurano come errati e non condivisibili.

9.3. Anche questo motivo va respinto.

9.4. Si deve anzitutto rilevare che le censure proposte in primo grado (la illegittimità della duplicazione tra indennizzo per occupazione pregressa e indennizzo del danno per mancato guadagno, la previsione di un tasso di interesse arbitrariamente fissato al 3%, i vizi connessi ad impropri richiami all'art. 936 c.c. e l'affermazione, contenuta nella delibera comunale, circa la mancata contestazione dell'esistenza di diritti di uso civico da parte di Enel), come bene ha osservato la sentenza impugnata, sono perlopiù generiche e, come tali, inammissibili, mentre le deduzioni qui riproposte dalle appellanti in questa sede riguardo ad esse non giovano a dotarle di maggiore determinatezza.

9.4.1. In ogni caso, e in estrema sintesi, si può qui osservare che dette deduzioni sono infondate, in quanto:

a) l'astratta previsione contemporanea delle due voci di indennizzo, *ex se*, non è illegittima, non costituendo una indebita duplicazione perché la prima concerne il ristoro per l'illegittima occupazione del bene e l'altra, invece, il ristoro del danno

cagionato dall'impossibilità di utilizzare il bene stesso, danno evidentemente ulteriore rispetto al primo;

b) la deduzione relativa al tasso di interesse pari al 3% è del tutto generica, dato che le appellanti non spiegano convincentemente perché esso sarebbe arbitrario;

c) l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 936, comma secondo, c.c. si deve al fatto, ben evidenziato anche dalla sentenza impugnata, che il Comune può legittimamente, con la reintegra, acquisire per accessione tutte le opere realizzate sul terreno in costanza dell'illegittima occupazione, come è avvenuto nel caso di specie.

9.5. In ordine, ancora, alla contestata determinazione del valore dei beni oggetto di occupazione, la delibera di C.C. n. 11/2021 con cui è stata disposta la reintegra fa propri i parametri stabiliti dalla Regione e rifiuta la proposta conciliativa di Enel, poiché «il valore proposto dalla società (1 euro/mq) risulta essere notevolmente inferiore al valore minimo ammesso dalla norma regionale il quale, dovendo questo essere superiore al 15% del valore di costruzione dei manufatti realizzati sulle terre civiche».

9.6. La sentenza impugnata riconosce che, astrattamente, l'introduzione di una percentuale di incremento sulla base dell'edificato da parte di una Delibera di G.R. costituirebbe una violazione dell'art. 10, comma 2, della L.R. n. 29 del 2009.

9.7. Tuttavia, nega che ciò sia avvenuto nel caso di specie perché, secondo il primo giudice, il riferimento alle costruzioni presente nella norma regolamentare «è utilizzato al solo scopo di quantificare contabilmente il valore minimo dei terreni e non può essere interpretato come l'introduzione, per via regolamentare, dell'onere di valorizzare le opere addizionali presenti sui terreni, giacché ciò si porrebbe in violazione di quanto indicato all'art. 10, comma 2 della legge regionale» e «ciò è conforme alla ratio della norma che ha il chiaro scopo di trovare un equilibrio tra gli esigui importi che si otterrebbero applicando il criterio del solo valore agricolo e quelli più elevati che si otterrebbero dalla applicazione del criterio del solo valore venale».

9.8. Il ragionamento del Tribunale non appare convincente perché “prova troppo”, secondo le appellanti, dato che la formulazione della norma regionale – che, nel prendere a riferimento i due valori, quello venale e quello agro-silvo-pastorale, esclude espressamente gli interventi migliorativi – appare sufficientemente precisa ed esaustiva proprio in merito alla scelta di escludere l'edificato dal calcolo del valore del terreno e non è quindi consentito al giudice, nel rispetto del principio *in claris non fit interpretatio*, prospettare letture alternative.

9.9. La censura è priva, tuttavia, di fondamento.

9.10. La delibera, così come il regolamento regionale, precisano che il valore di riferimento del terreno, per l'ipotesi di indennizzo per la pregressa occupazione in caso di conciliazione stragiudiziale, è dato dalla media tra il valore agricolo e il valore venale del bene.

9.11. Entrambi prendono in considerazione modalità di quantificazione del valore venale (o di commercio) del bene che deve essere calcolato (ai sensi dell'art. 31 del citato Regolamento) escludendo gli incrementi apportati dalle opere migliorative di cui all'art. 32 del medesimo regolamento.

9.12. Il riferimento al 15% del valore delle costruzioni (previsto nel testo della D.G.R. impugnata) eventualmente presenti sul terreno non muta il calcolo del valore venale di cui sopra, ma costituisce un valore minimo di riferimento da attribuire al terreno medesimo a valle della individuazione del valore medio.

9.13. Le ricorrenti non censurano la quantificazione della percentuale di incremento, come ha bene rilevato il primo giudice, ma l'idea stessa, presa in considerazione dalla D.G.R., di considerare che un terreno edificato non possa comunque avere un incremento di valore.

9.14. Il riferimento alle “costruzioni” presente nella norma regolamentare è utilizzato al solo scopo di quantificare contabilmente il valore minimo dei terreni e non può essere interpretato come l'introduzione, per via regolamentare, dell'onere di valorizzare le opere addizionali presenti sui terreni, giacché ciò si porrebbe in violazione di quanto indicato all'art. 10, comma 2, della L.R. n. 29 del 2009.

9.15. Ciò, va ribadito anche in questa sede, è conforme alla *ratio* della norma che ha il chiaro scopo di trovare un equilibrio tra gli esigui importi che si otterrebbero applicando il criterio del solo valore agricolo e quelli più elevati che si otterrebbero dalla applicazione del criterio del solo valore venale.

9.16. Non sussiste pertanto la lamentata violazione dell'art. 10 della L.R. n. 29 del 2009 né, tantomeno, sussiste la contraddittorietà interna alla DGR citata che, come evidenziato sopra, da un lato ritiene, ai fini del calcolo del valore venale, di non considerare “il valore di quanto edificato sul terreno durante il periodo di occupazione” e dall'altro dispone che “tuttavia il valore del terreno, al lordo delle migliorie, non può essere inferiore al 15% del valore delle costruzioni”.

9.17. Anche questo motivo, dunque, va respinto.

10. Infine, con il quinto ed ultimo motivo (pp. 18-20 del ricorso), le odierne appellanti censurano la sentenza impugnata per avere respinto la questione di costituzionalità inerente alla diversità dei criteri economici stabiliti dalla Regione Piemonte per la conciliazione stragiudiziale, che tuttavia sarebbero illegittimi perché derogano alla normativa statale in materia, senza che possa sostenersi, come invece ha fatto il Tribunale, che i criteri economici per la conciliazione stragiudiziale afferiscano alle competenze amministrative delle Regioni e non già, invece, alla materia dell'ordinamento civile.

10.1. Anche queste censure, tuttavia, vanno respinte, essendo corretta, e immune da censura, la motivazione sul punto



espressa dalla sentenza impugnata, laddove essa ha rilevato, da un lato, che il fatto che il procedimento conciliativo possa essere esperito anche nel contesto di un procedimento amministrativo e concludersi con provvedimenti amministrativi non ne snatura la funzione, non venendo compromessi il principio di ragionevolezza e coerenza dell'ordinamento (art. 3 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.) e risultando impregiudicate, dunque, avanti al giudice speciale le prerogative di cui all'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, e dall'altro ha osservato che i parametri economici per l'esperimento delle conciliazioni stragiudiziali non rientrano nelle materie spettanti alla competenza esclusiva dello Stato, ma più propriamente, e strettamente, ai profili organizzativi e finanziari della materia dell'agricoltura e delle foreste propria della delega di funzioni alle Regioni già realizzatasi in forza dell'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, ben prima della riforma del titolo V della Costituzione.

10.2. La L.R. n. 29 del 2009 non disciplina l'istituto degli usi civici sul piano sostanziale, materia senz'altro preclusa al legislatore regionale, ma si limita a regolare l'esercizio di funzioni amministrative riguardanti gli usi civici, delegate alle Regioni in virtù del citato art. 66.

10.3. In particolare, le disposizioni riguardano la conciliazione stragiudiziale di occupazioni senza titolo o senza valido titolo di terreni gravati da usi civici, procedimento che si conclude con un accordo tra Comune e occupante, nel quale la Regione (o la Città metropolitana di Torino o la Provincia del Verbano-Cusio-Ossola, per i rispettivi territori) interviene con un atto di controllo, sub specie di autorizzazione al Comune a concludere l'accordo conciliativo.

10.4. Scopo delle disposizioni è delimitare la discrezionalità dell'organo di controllo, definendo criteri sui quali lo stesso si deve basare per la valutazione di congruità delle indennità.

10.5. Le disposizioni, quindi, non stabiliscono affatto condizioni alle quali le parti sono vincolate a conciliare, ben potendo il Comune scegliere di conciliare ad indennità superiori, rispetto a quelle minime ritenute congrue ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 29 del 2009, o di non conciliare affatto; ovviamente, se l'occupante non ritenesse di accogliere le condizioni proposte dal Comune o se questo non intendesse conciliare, si aprirebbe la strada ad una vertenza giudiziaria, sede nella quale i criteri stabiliti dall'art. 10 della L.R. n. 29 del 2009 non trovano applicazione, ma che consente, invece, di ricorrere alla conciliazione giudiziale, di cui all'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, devoluta alla inderogabile cognizione del Commissario liquidatore degli usi civici (Cass. civ., sez. II, 19 agosto 2020, n. 17310, che richiama anche la sentenza n. 46 del 1995 della Corte costituzionale).

10.6. Tutto ciò esclude che la materia disciplinata dal predetto art. 10 si possa far rientrare nell'ordinamento civile, nel solco, del resto, delle coordinate tracciate dalla giurisprudenza costituzionale (v., sul punto, Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113), trattandosi piuttosto, come ha osservato la sentenza impugnata, di disciplina dell'esercizio di funzioni amministrative spettanti alla Regione (e parzialmente trasferite ad enti di area vasta), sulle quali la medesima ben può legiferare, né si vede come il demandare alcuni aspetti tecnici di dettaglio ad un atto amministrativo generale possa essere precluso al legislatore regionale in questa come in altre materie di sua competenza.

10.7. La questione afferente alla disciplina dei parametri economici per l'esperimento delle conciliazioni amministrative non travalica, dunque, i limiti sopra identificati dal giudice costituzionale, attenendo più ai profili organizzativi e finanziari dell'azione amministrativa che non ai diritti dominicali connessi ai demani collettivi.

10.8. Ne segue che le questioni di costituzionalità sollevate dagli odierni appellanti debbano essere ritenute non rilevanti, ai fini del presente giudizio, non essendo le norme denunciate in nessun modo interferenti con le materie spettanti alla competenza esclusiva dello Stato, ma riferendosi a procedimenti amministrativi di competenza regionale, che evidentemente costituiscono un rimedio alternativo e aggiuntivo, giammai preclusivo del ricorso all'autorità giurisdizionale competente in materia di accertamento degli usi civici e dell'eventuale esperimento del tentativo di conciliazione avanti ad essa ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927.

11. In conclusione, per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto, con la conseguente conferma, anche per tali ragioni integrative di quelle espresse dal primo giudice, della sentenza qui impugnata.

12. Le spese del presente grado del giudizio, per la complessità delle questioni esaminate, possono essere interamente compensate tra le parti.

12.1. Rimane definitivamente a carico delle società appellanti il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

(Omissis)