



In nome del popolo italiano

IL COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI DI NAPOLI

in persona del Commissario, dott. Leonardo Pica, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n° 3 del ruolo contenzioso dell'anno 2021, avente ad oggetto:
accertamento della *qualitas soli*, instaurata d'ufficio nei confronti

DI

Comune di Rocca d'Evandro (CE), in persona del sindaco p.t.

E

**Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta p.t., rappresentato e difeso
dall'avv. Beatrice Dell'Isola (DLLBRC70A42H703N) dell'avvocatura regionale, con la quale è
domiciliato presso la sede dell'ente in Napoli, alla Via S. Lucia n. 81**

E

nella causa riunita iscritta al n° 2 del ruolo contenzioso dell'anno 2024, avente ad oggetto:
accertamento dell'occupazione abusiva di demani civici, promossa

DA

**Gruppo di Intervento Giuridico (92064390922), in persona di Stefano Deliperi,
rappresentato e difeso dall'avv. Rosalia Pacifico (PCFRSL59P49E625M) del Foro di Cagliari e
dall'avv. Luca Pasquarella (C.F. non indicato) del Foro di Napoli, entrambi domiciliati in Napoli,
alla Via A. De Gasperi n. 55**

NEI CONFRONTI DI

Comune di Rocca d'Evandro (CE), in persona del sindaco

E

**Regione Campania, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Beatrice
Dell'Isola (DLLBRC70A42H703N) dell'avvocatura regionale, con la quale è domiciliato presso la
sede dell'ente in Napoli, alla Via S. Lucia n. 81**

CONCLUSIONI

All'udienza del 16.10.2025, all'esito della discussione, è stata data lettura del dispositivo e delle seguenti ragioni della decisione, ex art. 281 sexies c.p.c.

Alla stregua dei novellati artt. 132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c. si espongono le seguenti ragioni della decisione in

FATTO E DIRITTO

1. Lo svolgimento dei processi e le questioni sollevate dalle parti e rilevate d'ufficio

Il primo giudizio è stato instaurato d'ufficio, giusta decreto del 4-8-2021, notificato l'8.3.2021 alla Regione Campania ed al Comune di Rocca d'Evandro, onde procedere nel contraddittorio delle parti ad accettare quali siano all'attualità la consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione del demanio civico del suddetto Comune, essendo risultate non aggiornate le operazioni di accertamento del demanio civico ed incomplete le notizie sullo stato di occupazione e sulle attuali destinazioni dei terreni civici.

Il secondo è stato instaurato su impulso del Gruppo di Intervento Giuridico (Associazione di protezione ambientale riconosciuta ex art. 13 della legge n. 349/1986), che ha denunciato con esposto del 22.1.2024 (notificato il 27.2.2024 al Comune ed alla Regione unitamente al decreto di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti) l'abusivo utilizzo dell'area boschiva c.d. del Feudo Vandra e, in genere, dei terreni gravati da uso civico, siti nel Comune di Rocca d'Evandro.

Instaurato il contraddittorio, si è costituita la Regione, riportandosi a quanto riferito nella relazione istruttoria della DG delle Politiche Agricole Forestali e Alimentari, Unità Operativa Dirigenziale Ambiente, Foreste e Clima (prot. n. PG/2024/0163430 del 29.3.2024) sulle attuali destinazioni d'uso dei terreni civici siti nel territorio del Comune di Rocca D'Evandro, contenente l'elenco di n. 46 provvedimenti adottati tra il 1937 e il 2017 (concernenti legittimazioni, sdemanializzazioni, etc.), evidenziando che il Comune di Rocca D'Evandro «sebbene sia stato sollecitato dallo scrivente ufficio con nota prot. 2018.0496928 del 31.07.2018 alla predisposizione del Regolamento Comunale per l'esercizio degli Usi Civici così come espressamente previsto nel Regio Decreto n. 332 del 26.02.1928 in attuazione della L. 1766/27 sul riordinamento degli usi civici tuttora vigente, non ha ancora provveduto alla redazione dello stesso».

Il Comune, pur non costituendosi, ha depositato il "Regolamento usi civici" del 2021, previsto dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 332/1928, sottoposto all'approvazione della

Regione.

È emerso che anche nella versione modificata e rettificata nel 2022 di tale Regolamento persistono discrasie (non chiarite) tra l'estensione dei demani civici risultante dai decreti commissariali di chiusura delle operazioni di verifica (599.45.75 ettari), quella riportata nel previgente Piano di Gestione Forestale e quella indicata nell'allegato A del Regolamento (552.10.58 ettari).

Soprattutto, con riguardo al c.d. demanio S. Cesano (già Feudo Vandra) è risultato non chiaro se i mutamenti di destinazione siano avvenuti legittimamente e se siano state comunque rispettate le norme in materia ambientale e paesaggistica (a cui pure le autorizzazioni regionali erano state espressamente condizionate) e che neanche è stato chiarito quali siano le residue particelle del Fg. 1 tuttora gravate, alla luce di quanto accertato con il decreto commissoriale del 1946 e poi per effetto di quello del 1963.

Il Commissario, pertanto, «*considerato che, alla luce della gravità dei fatti denunciati anche in corso di causa, non sussistono preclusioni all'accertamento in questo stesso giudizio di eventuali illegittime sclassificazioni, ove si tenga conto del fatto che, quando è in gioco l'«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 fra uomo e ambiente naturale"»* (secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 46 del 1995), a questo Commissario compete il potere di esercitare anche d'ufficio la propria giurisdizione; ritenuto che, pertanto, al fine di sciogliere il suddetto stato di incertezza, sia opportuno ricorrere all'ausilio di un consulente tecnico, onde procedere ad approfondite indagini storico demaniali ed gli accertamenti tecnici (catastali, topografici, etc.) di cui si è detto», con ordinanza del 16.9.2024 ha nominato un c.t.u., il dott. agr. Giuseppe Monaci, cui è stato poi conferito il seguente incarico: «*accertare quali siano all'attualità la consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione del demanio civico del Comune indicato in epigrafe, predisponendo anche un quadro prospettico dei terreni demaniali gravati da uso civico, riportante i dati desunti da documenti e piante, dai catasti antichi, da decreti di assegnazione a categoria, con l'individuazione catastale attuale e l'estensione desunta dagli atti storici, nonché una cartografia catastale, costituita dal quadro d'unione in scala 1:10.000 dei fogli di mappa costituenti il territorio comunale, con l'individuazione delle aree soggette ad uso civico,*

specificando in particolare se i mutamenti di destinazione siano avvenuti legittimamente e se siano state comunque rispettate le norme in materia ambientale e paesaggistica».

Depositata dal c.t.u. la relazione (in data 20.2.2025), parte ricorrente ha, quindi, concluso chiedendo la «reintegrazione al regime demaniale civico di quanto (...) riterrà opportuno».

Il Comune ha chiesto invece di «* Rigettare l'esposto del Gruppo di Azione Giuridica; * Dichiarare la legittima sdeemanializzazione e conseguente alienazione dei terreni in area P.I.P.; * Ammettere le misure sistematorie previste dalla L. n. 168/2017 per i terreni residui; * Confermare la legittimità degli atti e provvedimenti amministrativi posti in essere dal Comune di Rocca d'Evandro e dalle Autorità competenti».

2. L'attuale consistenza del demanio civico

Va premesso che il c.t.u., dott. Monaci, ha condotto una serie di indagini e ricerche, anche storiche e specialistiche, come richiesto dall'incarico del Commissario, al fine di accettare l'attuale consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione del demanio civico di Rocca d'Evandro.

Le principali indagini effettuate per individuare l'attuale demanio civico sono state quelle archivistiche.

Sono stati analizzati: - atti ottocenteschi (riguardanti gli usi civici, lo scioglimento della promiscuità con Galluccio e il riconoscimento di colonie); - relazioni istruttorie (in particolare la "Relazione preliminare Alfano" del 1928 e la "Relazione Alfano" del 1929, che riepilogavano l'estensione dei demani universali ed ex feudali); - atti giudiziari (tra cui il ricorso contro l'accertamento Alfano, sentenze e conciliazioni avvenute tra il 1934 e il 1942); - i decreti commissariali di assegnazione a categoria (quello di chiusura delle operazioni demaniali del 2.9.1946 e quello di assegnazione alla categoria B di tutta l'area del c.d. demanio di S. Cesano del 6.5.1963); - gli atti relativi alle quotazioni intervenute tra il 1946 e il 1953 e quelli delle successive affrancazioni delle quote enfiteutiche; - la documentazione relativa all'acquisizione del demanio S. Cesano tramite conciliazione con Cassino nel 1954 e i successivi atti di sdeemanializzazione e di mutamento di destinazione per l'area PIP.

Sulla base degli atti storici e dei documenti, il c.t.u. ha predisposto un quadro prospettico dei terreni demaniali gravati da usi civici, riportando i dati desunti dai documenti storici, dai catasti antichi e dal decreto di assegnazione a categoria, con l'individuazione catastale attuale e l'estensione. Questo lavoro è culminato con l'elaborazione di una cartografia catastale e di un

elenco particellare del demanio civico attuale (cfr. pagg. 43-45 della relazione).

Al fine di individuare le ragioni della differenza tra l'estensione del demanio civico rilevata del c.t.u. (583.99.92 ettari) e quella risultante dal decreto commissoriale del 1946, dal Piano di assestamento forestale (PAF) e dal "Regolamento usi civici" del Comune, il c.t.u. ha svolto la seguente disamina.

Anzitutto, ha verificato particella per particella le aree elencate nel decreto del 1946 (che totalizzava 599.45.75 ettari) confrontandole con l'attuale consistenza.

La differenza di 15.45.83 ettari è stata attribuita a una serie di aggiunte e detrazioni avvenute successivamente al 1946: - l'inclusione di 29.44.99 ettari del fg. 1, residui dalla sdeemanializzazione del corpo demaniale di S. Cesano, acquisito dopo il 1946 in seguito alla conciliazione con Cassino; - la diminuzione di 45.77.99 ettari dovuta alla sdeemanializzazione avvenuta nel 1953 per la quotizzazione, la creazione di strade e la costruzione della chiesa; - altre variazioni minori dovute a pratiche sistematorie o a errori di inclusione, come l'eliminazione per errore della particella 86 del fg. 19 (un cimitero) (cfr. *amplius il confronto a pagg. 45-47 della relazione*).

Inoltre, il CTU ha confrontato l'estensione del demanio civico da lui individuato (583.99.92 ettari) con la superficie totale di proprietà comunale indicata nel PAF 2007-2016 (596.63.06 ettari, di cui sottoposti alla pianificazione forestale ettari 579.51.01).

La differenza, ad avviso del c.t.u., è dovuta al fatto che negli elenchi del PAF sono state incluse: - molte particelle che sono patrimonio comunale e non demanio civico, ad esempio diverse particelle relative a tratti stradali, aree entro centri urbani, il cimitero o appezzamenti soppressi e non più riconducibili al demanio civico; - alcune superfici provenienti dal demanio civico, ma che erano state sdeemanializzate e avviate all'alienazione (come i terreni nell'area PIP), oltre che al fatto che nel PAF sarebbe stato commesso un errore di digitazione («*circa il dato della superficie non sottoposta a pianificazione (pag 5 del prospetto) perché risulta di 27.12.05 ettari e non 17.12.05. Quindi la superficie soggetta a PAF non è 579.51.01 ma 569.51.01 ettari; ciò è peraltro confermato nei totali a pag. 5 del secondo elenco particellare allegato al PAF, denominato "Prospetto delle superfici secondo il Piano" (allegato 15)»» (cfr. pagg. 47-49).*

Infine, per quel che concerne il "Regolamento usi civici" del 2021 del Comune, il c.t.u. ha segnalato che l'elenco non è facilmente confrontabile con quello da lui predisposto, in quanto

l'allegato A al Regolamento contiene l'elenco delle particelle catastali così come riportate nel decreto di assegnazione a categoria del 1946 senza effettuare la corrispondenza all'attualità ed in quanto «sono stati commessi piccoli errori nella trascrizione delle particelle nel Regolamento rispetto al Decreto del 1946. Le differenze riflettono quindi, sostanzialmente, le stesse discrasie riscontrate nel confronto con il Decreto del 1946» (così a pag. 49 della relazione).

Esaustive e condivisibili risultano le conclusioni a cui è pervenuto il c.t.u., nel capitolo 1 della relazione, che possono recepirsi integralmente, con riguardo alla ricostruzione, sulla base di fonti archivistiche pubbliche, della cronologia delle operazioni di ricognizione e di "sistemazione" dei demani civici di Rocca d'Evandro.

D'altronde, tale ricostruzione non è stata contestata né dal ricorrente (Gruppo d'Intervento Giuridico), né dal Comune, i quali «non hanno proposto osservazioni sulla ricerca del cap. 1», essendosi le contestazioni concentrate esclusivamente sulle questioni trattate nel Capitolo 2, relativamente alle utilizzazioni del suolo in S. Cesano (di cui si dirà).

Risultano, quindi, certamente di pertinenza del demanio civico le seguenti particelle (per un'estensione complessiva di 583.99.92 ettari), in cui sono comprese quelle oggetto della richiesta di sdeemanializzazione ai fini dell'alienazione (cfr. la delibera di C.C. n. 35/2007), che tuttavia non è stata autorizzata:

FOGLIO	P.LLA	SUPERFICIE
1	24	1479
1	783	8545
1	1573	20000
1	1574	10000
1	1576	20000
1	2107	1265
1	2108	30
1	2411	1635
1	2412	130
1	2460	600
1	2461	155
1	5368	12496
1	5421	347
1	5422	332
1	5631	3680
1	5906	6925
1	5907	472

1	5910	35
1	5910	35
1	5911	2484
1	5914	91
1	5915	19
1	5916	106
1	5916	106
1	5918	551
1	5919	38380
1	5920	850
1	5921	91
1	5922	47
1	5923	151
1	5924	41
1	5929	500
1	5931	124
1	5933	1915
1	5935	79

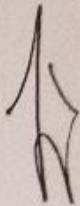
AA

1	5937	400
1	5939	103
1	5941	67
1	5943	159
1	5945	383
1	5947	244
1	5949	417
1	6041	1454
1	6046	5000
1	6047	25000
1	6088	1017
1	6091	15288
1	6092	2900
1	6093	51200
1	6095	16500
1	6096	12100
1	6099	2400
1	6100	15324
1	6119	5672
1	6120	3079
1	6300	250
1	6304	40
1	6722	214
1	6728	15
1	6734	585
1	6735	551
4	34	171
4	88	1250
6	175	721
6	187	728
6	188	115
6	209	342
6	210	66
6	466	1640
9	5	400
9	33	166
9	43	582
9	44	727
9	57	72
9	108	315
9	129	66

9	152	187
9	179	518
9	247	60
9	279	820
9	299	79
9	363	69
9	442	393
9	498	305
9	532	2425
10	4	134670
10	5	540
10	48	1108
10	52	1526
10	53	1192
10	59	5700
10	63	118
10	126	514
10	344	15899
10	438	4436
10	529	596
10	530	370
10	531	330
10	532	507
10	533	910
10	563	148
10	5033	450
11	7	84928
11	8	56776
11	9	343302
11	10	60497
11	11	707680
11	12	366477
11	41	390
11	48	572
11	49	784
11	51	5778
11	58	17237
11	113	65406
11	118	1008
11	125	90
11	126	142

11	153	1789
11	182	5011
11	184	9950
11	187	1885
11	246	52100
11	248	34137
11	445	1176
11	446	1270
11	447	750
11	448	1750
11	449	1690
11	450	1150
13	31	2446
13	302	358
13	303	276
13	304	340
13	729	192
15	37	130075
15	120	33504
15	190	106929
15	204	4410
15	385	34911
15	474	3161
15	475	297
15	489	20
15	490	600
15	495	6000
15	496	65600
15	535	751
15	536	55
15	537	35
16	106	162202
16	197	832
16	201	539172
16	374	322560
16	411	3200
16	442	450
16	443	20
17	20	93
17	120	88
17	156	51898

17	160	14977
17	161	128572
17	221	645
17	245	789239
17	389	2449
17	470	1217
17	474	10263
17	475	7422
17	494	6565
17	497	1768
17	502	1829
17	503	262
17	533	1025392
17	534	54814
17	535	5021
17	536	730
17	972	430
17	5068	240
17	5069	1560
17	5070	840
17	5097	1560
17	5098	210
17	5163	1318
19	3	8970
19	5	2595
19	388	55
19	389	160
23	380	1400
TOTALE		5839992



3. I mutamenti di destinazione e gli atti di sdeemanializzazione nell'area PIP (Piano per gli Insediamenti Produttivi) in S. Cesano

Come anticipato, sussiste invece contrasto tra le parti con riguardo alle sdeemanializzazioni successive alla legge n. 431/1985 che hanno interessato fondi del c.d. demanio S. Cesano.

Alla luce delle risultanze istruttorie va, anzitutto, osservato che non è revocabile in dubbio che i terreni del suddetto predio S. Cesano facessero parte del demanio civico, in virtù della conciliazione del 2.7.1954, con cui si prevedeva che il Comune di Cassino avrebbe rilasciato a Rocca d'Evandro, a tacitazione dei diritti dallo stesso vantati sull'ex predio promiscuo, ettari 37.50.00 del detto comprensorio, riportati alle p.lle 21 e 22 del fg. 83 del catasto di Cassino (poi divenute p.lle 1551 e 1552 del fg. 1 di quello di Rocca d'Evandro). Tale conciliazione è stata omologata con ordinanza commissariale del 14.7.1959, approvata con D.M. del 4.9.1959 ed eseguita (cfr., *amplius*, la ricostruzione della vicenda a pagg. 23-24 e 32-34 della relazione del c.t.u.).

Dagli atti risulta, inoltre, che, dopo l'acquisizione dei suddetti 37,5 ettari da Cassino, in attuazione della conciliazione del 1954, il Comune aveva chiesto nel 1963 l'assegnazione di tali terreni alla categoria B (con l'evidente intenzione di quotizzarli in vista dell'affidamento degli stessi per la coltivazione) e che, con il parere positivo del Commissario, la quotizzazione era stata autorizzata con D.M. del 6.5.1963 e che, giusta ordinanza commissariale dell'8.3.1968, era stata approvata la ripartizione dei terreni in 10 quote (cfr. *amplius* pagg. 35 e ss. della relazione).

Sta di fatto che poi, «avvenne un radicale cambiamento», come emerge dalla cronistoria riportata dal c.t.u. (cfr. *amplius* pagg. 39 e ss. della relazione).

In buona sostanza, negli anni '70 «gli amministratori dell'epoca, considerata la posizione di quei terreni, situati vicino alla autostrada, giudicarono opportuno destinare quei terreni ad attività industriali, tenendo conto delle richieste pervenute e considerando la allettante prospettiva di generare notevoli occasioni di lavoro. Il primo atto concreto con cui si manifestò questa volontà fu la Delibera di C.C. n. 18 del 17 febbraio 1972, con cui fu revocata la quotizzazione. Poi si chiese il passaggio dei terreni dalla categoria B alla categoria A e ciò fu avallato dal Commissario (...). La volontà di destinare quei terreni ad altra utilizzazione fu oggetto di successivi atti: (...) con Delibera di C.C. n. 180 del 19 dicembre 1976 il Comune

espresso una richiesta alle "competenti autorità" affinché fosse emanata l'autorizzazione per la sdeemanializzazione di tutto quel corpo di demanio civico (...) il Comune domandò la sdeemanializzazione per tutta l'area soggetta alle previsioni del PIP (...) non si ebbe risposta a quella richiesta, che peraltro cadde proprio nel periodo di passaggio delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Trascorsero dieci anni, sino a che si pose il problema della cessione di alcuni terreni posti a nord di S. Cesano per gli adeguamenti dovuti al passaggio della linea di Alta Velocità. Fu aperta la conferenza dei servizi su questo tema, per un progetto che aveva i requisiti della pubblica utilità e con la Delibera di C.C. n. 15 del 12 marzo 1998 il Comune chiese alla Regione la sdeemanializzazione del terreno ai fini della alienazione alla TAV spa Consorzio IRICAV UNO. La Regione rispose positivamente con Delibera di G.R. n.1244 del 26 marzo 1999, autorizzando il Comune ad alienare i terreni di demanio civico per ettari 2.35.10 censiti al fg.1 p.lle 1552p, 1575p e fg 4 p.lla 1551p per un prezzo di lire 20.000/mq e con l'obbligo dell'investimento dei proventi in opere permanenti di interesse generale della popolazione (art 24 della Legge 1766/1927). Una volta realizzate dette opere, con Delibera G.C. n. 34 del 21 febbraio 2002 si prese atto dell'accordo sottoscritto in data 12 febbraio 2002; si giunse poi al frazionamento della strada destinata a pubblica viabilità, e il Sindaco in data 22 marzo 2004 chiese alla Regione una modifica della Delibera G.R. n.1244 del 1999, specificando che, tenuto conto delle risultanze finali dei lavori, occorreva: - la sdeemanializzazione per successiva alienazione per TAV della superficie di mq 11.713, interessanti le p.lle 5415, 5421 e 5417 fg. 1; - la costituzione di servitù sulla p.lla 5416p fg1 per mq 5.076 per elettrodotto; - la costituzione servitù per scolo acque piovane sulla p.lla 5418p per mq.104; - il mutamento destinazione dell'area interessata dai lavori del Consorzio Irivac Uno connessi ai lavori TAV per mq 11.665 censiti alle p.lle p.lle 5419/f/d/b, 5418/c/b, 5425/b, 5420/b e 5414 b/c. La Regione con nota del 19 giugno 2006 volle indicare gli adempimenti da compiersi per giungere a tale modifica. A questo punto si ebbe una ulteriore importante Deliberazione da parte del Comune, la Delibera C.C. n. 18 del 30 agosto 2006, che idealmente faceva seguito alla Delibera C.C. 180/1976. Con questo atto il Comune espose la difficoltà in cui si trovava, dichiarando che i terreni ove erano stati realizzati insediamenti industriali, che davano lavoro a 350 persone, erano gravati da usi civici e quindi chiedeva il cambio di destinazione d'uso per tutta l'area PIP, che quantificava in circa 40 ettari. Questa Delibera rappresenta quindi il momento di presa di coscienza del Comune sulla necessità di sdeemanializzare quell'area, a distanza di tanti anni dalla avvenuta

realizzazione dell'area PIP. La richiesta fu rivolta ancora a diverse "autorità competenti": ufficio usi civici della Regione, ufficio regionale parchi urbani, Soprintendenza beni ambientali di Caserta, Comunità Montana Monte S. Croce, Prefetto e Presidente della Provincia. Non si è reperita notizia di risposta a questa istanza. (...) subito dopo il Comune, con Deliberazione C.C. n. 22 del 29 settembre 2006 si preoccupò di circostanziare una più precisa richiesta, tornò sull'argomento già sollevato con l'istanza del 22 marzo 2004 e chiese l'aggiornamento della identificazione delle p.lle interessate alla alienazione per la TAV, alle servitù ad esse collegate e al mutamento di destinazione relativamente alla strada da costruirsi, per 11.665 mq (foglio 1 p.lle 5910, 5916, 5907, 5918, 5911, 5914, 5923, 5920 e 5906). (...) La relazione del tecnico comunale ing. Panzini del 30 marzo 2007, relativa alle aree per cui ancora pendeva risposta da parte della Regione, offrì una ulteriore occasione di chiarimento della situazione: rammentando l'origine dei terreni, ricevuti per transazione con Cassino del 1954 e quindi di demanio civico e tenendo presente la successiva classificazione dei medesimi alla categoria B, l'ing. dava atto che sin dagli anni 70' dello scorso secolo quelle terre ricadevano in zona PIP, per la quale erano stati anche ottenuti finanziamenti pubblici. Nella relazione si individuarono le p.lle di cui si chiedeva il mutamento distinguendo quelle destinate a viabilità: 6098 (ex 1551 parte) di mq. 1.350; 6096 (ex 1551 parte) di mq. 12.100; 6092 (ex 1552 parte) di mq. 2.900; 6095 (ex 1552 parte) di mq. 16.500... e quelle da destinare a parco urbano: 6091 (ex 1552 parte) di mq. 15.288; 6093 (ex 1552 parte) di mq. 51.200; 6100 (ex 1551 parte) di mq. 15.324. La Regione prima di dare risposta a questa istanza, con Decreto Dir n 65 del 4 aprile 2007 rispose positivamente alla richiesta di modifica della Del GR 1244/1999 di cui alla Deliberazione C. C. n 22/2006 e autorizzò la sdeemanializzazione di terre collettive ai fini della alienazione a favore della TAV. E poi due mesi dopo, con Decreto Dir. n 159 del 29 giugno 2007 espresse anche l'autorizzazione al mutamento di destinazione delle particelle di cui alla relazione dell'ing Panzini (...), previa riclassificazione alla categoria A. Si era quindi regolarizzata la situazione per queste particelle, ma rimaneva in evaso il tema della sdeemanializzazione ai fini della alienazione per i restanti terreni, di cui alle Delibere di C.C. n 18/2006 e 180/1976. Un altro importante atto ricognitivo comunale si ebbe con la Delibera di C.C. n. 35 del 29 novembre 2007, che riprende il significato delle due precedenti Delibere ora citate. Si esposero chiaramente le necessità del Comune per tutta l'ara di S. Cesano e si rammentarono i precedenti Decreti che avevano autorizzato il mutamento di destinazione per alcune aree. (...) La Regione rispose a questa

11

istanza con il Decreto Dirigenziale n. 69 del 16 luglio 2008 ma il provvedimento riguardò l'autorizzazione a vendere 9 specifici appezzamenti. (...) Poi, con Delibera C.C. n. 14 del 15 luglio 2016 il Comune rammentate le precedenti autorizzazioni di cui ai D.D. n. 65/2007, 159/2007 e 69/2008, e considerato che aveva la necessità di procedere al mutamento di destinazione previa riclassificazione delle terre dalla cat B alla cat A finalizzata all'emissione del Decreto di ettari 18.03.39, chiese la modifica del Decreto del 1963 per riclassificare da B ad A tali terreni. Il 28 luglio 2016 il dirigente dell'area tecnica trasmise alla Regione detta richiesta. La Regione con Decreto Dirigenziale n 151 del 9 settembre 2016, che si può leggere in allegato 9, autorizzò la riclassificazione dei 18.03.39 ettari suddetti, rammentando la sdeemanializzazione autorizzata con D.D. n 65/2007 e il mutamento autorizzato con D.D. n 159/2007 nonché la sdeemanializzazione dei 9 lotti di cui al D.D. n 69/2008. Rilevò che era interesse del Comune ottenere il cambio di destinazione d'uso previa riclassificazione dalla categoria B alla categoria A, a modifica del Decreto del Commissario del 6 maggio 1963 per la rimanente superficie con l'obiettivo di pervenire ad ...un eventuale completamento del Piano di Sviluppo industriale dell'area. Successivamente l'ing. Panzini, in attuazione della Delibera C.C. n 12 del 9 maggio 2017 chiese alla Regione l'autorizzazione alla sdeemanializzazione ed alienazione per altri 6 lotti di S. Cesano per una superficie di 3.13.88 ettari. La Regione con D.D. n. 27 del 19 giugno 2017 rilevato il vantaggio economico ed occupazionale conseguito con una tale operazione e tenuto conto del prezzo di € 16,5/mq autorizzò la sdeemanializzazione ai fini della successiva alienazione dei 6 lotti (...)» (queste le conclusioni del c.t.u., a pagg. 51 e ss. della relazione).

In sintesi, dunque, sin dall'inizio degli anni '70 sul compendio demaniale di S. Cesano si sono concentrate le attenzioni del Comune per ubicarvi un'area destinata a Piano per gli insediamenti Produttivi (PIP). Si è avuto, quindi, un totale ripensamento rispetto alla quotizzazione stabilita nel decennio precedente.

La pianificazione comunale ha avuto inizio con atti risalenti al 1972 ed è proseguita con successivi atti sino all'ultimo del 1984, che ha configurato definitivamente l'assetto urbanistico dell'area.

Inoltre, nel corpo demaniale detto di S. Cesano, su richiesta del Comune per molti terreni è stato autorizzato dalla Regione il mutamento di destinazione e per altri è stata autorizzata la sdeemanializzazione ai fini dell'alienazione (per l'individuazione cartografica di tali terreni cfr.

pag. 61 della relazione del c.t.u. e per la loro individuazione catastale cfr. i dati indicati nella relazione alle pagg. 54, 58, 60).

Peraltro, come già anticipato, non è mai stata data risposta alla richiesta di sdeemanializzazione di tutta l'area soggetta a PIP, contenuta nelle delibere di C.C. nn. 180/1976, 18/2006 e 35/2007, avente per oggetto tutti i terreni di S. Cesano. Sono, quindi, rimasti al demanio civico i terreni sopra già indicati (nel paragrafo 2), nonostante che alcune particelle siano state cedute nel passato a privati e che su altre siano state realizzate opere direttamente dal Comune.

Premessa la suddetta ricostruzione della vicenda, pacifica anche tra le parti, ad avviso del Gruppo d'Intervento Giuridico l'area del demanio civico di S. Cesano (ex feudo Vandra) sarebbe stata illegittimamente utilizzata per il PIP, stante l'illegittimità degli atti di pianificazione e di quelli di sdeemanializzazione avvenuti nel corso degli anni, in particolare dopo l'introduzione di vincoli ambientali e paesaggistici.

Parte ricorrente contesta, anzitutto, la legittimità delle delibere comunali che hanno individuato l'area per il PIP (in particolare le delibere C.C. n. 92/1982, n. 123/1984 e n. 8/2001), in quanto la pianificazione ha avuto ad oggetto terreni ancora formalmente demaniali civici (non sottoposti a precedente sdeemanializzazione) ed in quanto la natura demaniale civica dell'area del Feudo Bosco Vandra era «*ben nota*» e tale natura «*inibisce qualsiasi pianificazione/utilizzo difforme dalla conservazione delle caratteristiche ambientali e di fruizione uti cives dell'area*».

In secondo luogo, è evidenziato che i demani civici sono tutelati *ex lege* con il vincolo paesaggistico, ragion per cui per tutte le operazioni di sdeemanializzazione successive all'entrata in vigore della legge n. 431/1985 (c.d. "legge Galasso") sarebbe stato necessario ottenere la preventiva e vincolante autorizzazione paesaggistica.

Ancora, è segnalato che l'area in questione «*ha tuttora inequivocabilmente natura boschiva*» e non avrebbe perso le sue caratteristiche originali. Pertanto, la destinazione a "zona industriale D3" nel vigente Piano Urbanistico Comunale (PUC) appare «*irrimediabilmente illegittima*», soprattutto perché tale destinazione risulterebbe adottata nel 2011, in data successiva alla legge n. 431/1985.

Infine, la ricorrente sostiene che le operazioni di sdeemanializzazione e di alienazione sarebbero prive di un requisito fondamentale, ovvero della previa valutazione adeguata dei

vantaggi per la collettività, risultando carente una «qualsiasi valutazione economico-finanziaria inerente i concreti vantaggi alla collettività» titolare dei diritti di uso civico per giustificare la sdeemanializzazione e l'alienazione.

Opposta è la posizione del Comune, che difende la legittimità degli atti di pianificazione e di sdeemanializzazione avvenuti nel corso degli anni.

Sotto un primo profilo, è dedotto che la pianificazione urbanistica (che ha destinato l'area a insediamenti industriali: zona PIP) sarebbe legittima perché è stata deliberata e approvata prima dell'entrata in vigore della legge n. 431/1985, che ha posto vincoli paesaggistici *ex lege* sui demani civici, considerato: - che l'insediamento industriale era previsto già dal Programma di Fabbricazione approvato nel 1972; - che il PIP, adottato con delibera C.C. n. 92 dell'11.7.1982, aveva ottenuto il parere favorevole della Comunità Montana "Monte S. Croce" il 1.10.1982 ed era stato definitivamente approvato con delibera C.C. n. 123 del 6.10.1984; - che i suddetti atti di pianificazione si sono consolidati e non sono più impugnabili, non essendo stati contestati nei termini di legge; - che la destinazione a "zona industriale D3" nel vigente PUC è considerata coerente e legittima, anche perché le aree sono oggi completamente urbanizzate e non conservano la natura boschiva originaria.

In secondo luogo, il Comune sostiene che le procedure per il mutamento di destinazione, anche se avvenute in fasi successive, sono state eseguite nel rispetto della normativa (e, *in primis*, della legge n. 1766/1927), considerato: - che il Commissariato per la Liquidazione degli usi civici di Napoli già nel 1974 (con nota n. 1590 del 31.7.1974) aveva espresso parere favorevole al passaggio del demanio in oggetto dalla categoria "B" (utilizzabile per la coltura agraria) alla categoria "A" (bosco e pascolo permanente), proprio al fine di consentire l'installazione di complessi industriali; - che i successivi decreti dirigenziali regionali hanno autorizzato il cambio di destinazione d'uso e la sdeemanializzazione di lotti specifici nell'area PIP (es. D.D. n. 65/2007, n. 159/2007, n. 69/2008, n. 27/2017).

Inoltre, in risposta alle contestazioni del ricorrente, sull'assenza di una valutazione economico-finanziaria, il Comune ha evidenziato: - che i provvedimenti regionali di sdeemanializzazione sono stati supportati da prospetti analitici che includevano i valori di alienazione, determinati da una perizia di stima rilasciata dall'Agenzia del Territorio di Caserta (del 2008 e aggiornata successivamente); - che l'alienazione per fini industriali è stata motivata dall'evidente prevalente interesse della collettività (ex art. 12 legge n. 1766/1927), in termini di

sviluppo economico e di creazione di opportunità di lavoro (generando circa 350 posti di lavoro); - che le somme ricavate dalle alienazioni sono state vincolate (ex art. 24 legge n. 1766/1927) a favore della Regione Campania per essere utilizzate, in caso di bisogno, per la realizzazione di opere permanenti di interesse generale della collettività.

Tanto premesso, va preliminarmente svolta qualche precisazione in ordine al perimetro del presente giudizio, posto che, contrariamente a quanto sembrano opinare anche le parti, questo non può condurre all'annullamento dei provvedimenti amministrativi (quelli comunali di pianificazione urbanistica, quelli regionali c.d. di sdeemanializzazione), la cui legittimità non può essere oggetto di sindacato in via principale, essendo evidente che della legittimità dell'azione amministrativa può e deve conoscere direttamente solo il giudice amministrativo (cfr. Cass. 12.4.2000 n. 127).

Oggetto del presente giudizio è piuttosto quello di accertare, a norma dell'art. 29 legge n. 1766/1927, quali siano all'attualità la consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione del demanio civico del Comune. Accertamento invocato anche dalla ricorrente (e, comunque, esperibile d'ufficio quando è in gioco l'*«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 fra uomo e ambiente naturale"»*, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 46/1995), sull'assunto che nella specie non vi sarebbe compatibilità del godimento, libero e pacifico, dell'area di cui trattasi con l'occupazione e l'utilizzazione di essa da parte del Comune.

Né può dubitarsi della sussistenza della giurisdizione commissariale nei limiti in cui sia prospettata un'ipotesi di usurpazione dei diritti civici riconducibile a condotte dispositive poste in essere dalla stessa P.A., per avere il Comune (cui spetta la gestione del bene collettivo) destinato un fondo demaniale civico ad utilizzazioni incompatibili con il mantenimento degli usi, in assenza dei presupposti procedurali o sostanziali di legge e, in particolare, in violazione dell'art. 12, comma 2, della legge n. 1766/1927 cit. (secondo cui *«I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale (ora della Regione), alienarli o mutarne la destinazione»*).

La legittimità, quindi, del corretto esercizio del potere amministrativo può essere valutata solo in via incidentale, al fine dell'eventuale disapplicazione degli atti amministrativi e nei limiti in cui ciò sia necessario al fine di dirimere la contestazione sull'esistenza attuale di un diritto

civico (cfr. Cass. S.U. 3.8.1989 n. 3586; S.U. 20.3.1992 n. 3518; etc.).

Ciò posto, la tesi del Comune (e per vero anche del c.t.u.), secondo cui dirimente (al fine della legittimità delle sdeemanializzazioni) sarebbe il fatto che nella specie la previsione urbanistica (la destinazione dei terreni ad attività industriali, area PIP) sia stata antecedente alla legge Galasso (che ha introdotto vincoli paesaggistici *ex lege* sui beni collettivi), non è condivisibile per più di una ragione.

Sicuramente non lo è se si segue l'opinione del ricorrente (pure molto accreditata in dottrina), secondo cui i piani urbanistici possono investire i terreni civici, solo nella misura in cui si limitano a dar conto dell'esistenza dei vincoli, ma non possono mutare nulla, non potendo attribuire la *facultas aedificandi* ad una proprietà (quella c.d. collettiva dei *cives*), su cui, per definizione, tale facoltà è interdetta. Secondo questa impostazione, il piano urbanistico, contenente una normativa secondaria (rispetto alla fonte primaria costituita dalla legge), non può prevedere una destinazione in senso edificatorio per le terre civiche, perché non esiste la situazione legittimante, stante la particolare conformazione del diritto. Ne consegue che occorre preliminarmente eliminare la situazione impeditiva, ponendo in essere quel particolare tipo di procedura c.d. di sclassificazione, che, attraverso l'autorizzazione di cui all'art. 12 cit., permette di mutare la destinazione dei terreni civici, previa comparazione dei vari interessi in gioco. Del resto, la necessità del pregiudiziale espletamento del suddetto procedimento formale trova il suo fondamento nel rigido sistema di tutela dei diritti civici, quali diritti appartenenti alle comunità di abitanti (e non agli enti pubblici). Come segnalato dalla migliore dottrina, infatti, in materia vi è sempre stato dissidio tra gli amministratori dei Comuni, tendenti ad utilizzare i beni civici per scopi patrimoniali o generalmente pubblici, e le comunità d'abitanti, tendenti invece a conservare e ad arricchire i loro antichi patrimoni, ragion per cui la funzione di "tutore" della comunità è stata attribuita prima all'autorità centrale dello Stato ed oggi alla Regione (onde sopperire al malagevole principio antico, secondo cui per la negoziazione delle terre collettive occorreva la deliberazione di tutti i cittadini riuniti in pubblica assemblea, "*nemine discrepante*", nel senso cioè che nessun membro della collettività civica nel momento negoziale poteva mancare, né essere di contrario avviso). Ne discende che, ove il Comune intenda, nell'ambito di un piano urbanistico, proporre una diversa destinazione dei beni civici, è necessaria una previa esplicita richiesta di autorizzazione alla Regione (che dovrà pronunciarsi espressamente sulla richiesta, con

esclusivo riferimento agli interessi della generalità degli abitanti del luogo) e che, solo in caso di riscontro positivo, il Comune può inserire nel progetto di piano regolatore da adottare la previsione concernente i beni civili in contrasto con la loro destinazione agro-forestale (cfr. in tal senso T.A.R. Piemonte 7.5.1975 n. 146; Cons. Stato 18.11.1977 n. 1046; T.A.R. Puglia 30.11.1986 n. 1259). Nella specie, tale *iter* non è stato seguito e l'autorizzazione, come è pacifico, non è previamente intervenuta, ragion per cui – seguendo questa tesi – la previsione nel PIP di una destinazione diversa da quella propria delle aree in questione, oltre che illegittima da un punto di vista urbanistico, già determinerebbe un'immediata lesione dei diritti civili.

Tuttavia, la conclusione, a ben vedere, non muta, anche seguendo una diversa (meno rigorosa) impostazione in ordine al collegamento tra momento pianificatorio urbanistico e salvaguardia degli usi civili.

Infatti, secondo altra opinione (recepita dalla giurisprudenza di legittimità), il potere del Comune di includere un immobile in un piano urbanistico attuativo, non resta escluso dalla circostanza che detto bene sia assoggettato ad usi civili, atteso che il suddetto piano, equivalendo a dichiarazione di pubblica utilità per le opere in esso previste, non è di per sé idoneo ad interferire sull'indicata destinazione dell'immobile, la quale può rilevare solo come eventuale ragione ostativa a successivi provvedimenti ablatori (così Cass. S.U. 1.2.1985 n. 650, con riguardo ad un piano di edilizia economica e popolare). Aderendo a tale tesi, si può concludere nel senso che l'approvazione del PIP, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 219/1981, «equivale a dichiarazione di pubblica utilità, nonchè di indifferibilità e di urgenza di tutte le opere edifici ed impianti in essi previsti», ma che tale dichiarazione, pur costituendo un presupposto indefettibile per la successiva acquisizione delle aree mediante le procedure espropriative, non costituisce *tout court* atto di disposizione delle terre civiche di pertinenza della collettività dei *cives*. Ne deriva che, seguendo questa impostazione, ove il piano urbanistico preveda la realizzazione di opere pubbliche su terreni gravati da uso civico, la procedura per realizzare il fine previsto dal piano deve essere poi quella peculiare procedura c.d. di sdeemanializzazione prevista dall'art. 12 della legge n. 1766/1927. D'altronde, è noto che, con riguardo ai beni appartenenti alla collettività dei *cives*, l'atto di sdeemanializzazione può ravisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge e che nè la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nè il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia

equipollente a tale atto (cfr. Cass. S.U. 11.6.1973 n. 1671, Cass. S.U. 10.5.2023 n. 12570 e, da ultimo, Cass. 29.3.2024 n. 8573).

Ne consegue, per venire al caso di specie, che l'inclusione (ante 1985) di un terreno demaniale civico in un PIP ed il mutamento della destinazione urbanistica (da zona agricola ad industriale) non comportano la perdita della qualità demaniale civica, per cui il vincolo paesaggistico introdotto ex lege (nel 1985) sui beni collettivi non può che ritenersi cogente anche per tali fondi.

Né questa conclusione implica un'applicazione retroattiva della legge n. 431/1985, il che si potrebbe sostenere ove si ammettesse l'estensione del vincolo a beni già sdeemanializzati, ma non può predicarsi nella specie, una volta che – e ciò è pacifico per quanto appena detto – i terreni di cui trattasi non possono considerarsi di fatto sdeemanializzati per effetto del mero mutamento di destinazione urbanistica derivante dall'approvazione di un PIP.

Pertanto, e tirando le fila del discorso, posto che, a seguito della c.d. "rivisitazione" in chiave paesistico-ambientale dei valori espressi dai beni collettivi, il loro regime è stato inciso dalla legge n. 431/1985, che ha imposto un nuovo vincolo alle suddette terre (quello c.d. paesaggistico, con conseguente immodificabilità dello stato dei luoghi fin tanto che non sia rilasciata l'autorizzazione c.d. paesaggistica), non può condividersi la tesi del Comune, secondo cui nella specie la sdeemanializzazione poteva essere consentita anche in mancanza di questa autorizzazione.

Quel che più rileva nella specie, però, è che i provvedimenti regionali del 2008 e del 2017 espressamente subordinano l'autorizzazione «*sotto pena di decadenza, all'osservanza delle norme in materia ambientale, paesistica, idrogeologica, archeologica ed urbanistica, la cui vigilanza compete al Comune gestore del civico demanio ed ad ogni Pubblica Amministrazione preposta per legge».*

Dal tenore dei provvedimenti si trae chiaramente che l'autorizzazione alla "sdeemanializzazione" è stata subordinata al rilascio di quella c.d. paesaggistica, il che evidenzia, da un lato, che la stessa Autorità tutoria non ha affatto reputato insussistente il vincolo paesaggistico (contrariamente a quanto opinato dal Comune) e, dall'altro, che, mancando la prova del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, le autorizzazioni regionali devono ritenersi inefficaci (o "decadute").

Ne consegue che il Comune deve ritenersi obbligato a ripristinare la situazione legale e alla

rimessione dei luoghi nel pristino stato.

Occorre, quindi, rimettere gli atti alla Regione, per quel che concerne le azioni sistematorie e per le iniziative volte alla reintegrazione del compendio demaniale civico, oggetto di illegittimi mutamenti di destinazione d'uso (per il caso di persistente inerzia del Comune).

Ferma restando, quindi, la competenza della Regione, per quel che concerne le azioni sistematorie (alla luce di quanto emerso e appena indicato), e quella del Comune, per la gestione dei terreni e per la redazione del regolamento, e considerato che il presente giudizio era finalizzato solo allo svolgimento di accertamenti in ordine alla *qualitas soli*, va dichiarato che il demanio civico di pertinenza del Comune di Rocca d'Evandro è anche quello oggetto delle indicate "sdemanializzazioni", da reputare inefficaci (o decadute).

Con riguardo a tale compendio, non essendo stati sollecitati provvedimenti di reintegrazione, in contraddittorio con gli occupanti, e/o la declaratoria di nullità degli atti di disposizione, in contraddittorio con gli acquirenti, nulla può al momento disporsi al riguardo, salvo l'assunzione di ulteriori provvedimenti anche d'ufficio, in caso di persistente inerzia della Regione e/o del Comune.

Va disposta la trasmissione della presente sentenza alla Procura regionale presso la Corte dei Conti per la Campania, onde consentire a detta autorità il doveroso controllo in sede contabile in ordine alla gestione dei demani civici.

4. Il regolamento delle spese

Tra il Comune, sostanzialmente soccombente, ed il ricorrente le spese seguono la soccombenza e si liquidano come indicato nel dispositivo della presente sentenza, sulla scorta delle risultanze processuali e del valore della controversia (indeterminabile complessità media), applicando il valore prossimo al medio di liquidazione dei giudizi di cognizione innanzi al Tribunale, in conformità al decreto del Ministero della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (e s.s.m.).

Irripetibili, ovviamente, vanno dichiarate le spese di lite tra le altre parti (essendo stata la Regione evocata in giudizio quale autorità "tutoria").

Nei rapporti tra le parti, le spese della c.t.u., come liquidate, vanno poste a carico del Comune (anche ex artt. 80 e ss. R.D. 26 febbraio 1928 n. 332).

P.Q.M.

Il Commissariato per la liquidazione degli Usi Civici di Napoli, in persona del Commissario, dott. Leonardo Pica, definitivamente pronunciando, così provvede:

- dichiara che il demanio civico di pertinenza del Comune di Rocca d'Evandro (CE), allo stato, è quello indicato in parte motiva, con i relativi riferimenti catastali, oltre che quello oggetto delle indicate "sdemanializzazioni", da reputare inefficaci (o decadute);
- rimette gli atti alla Regione, per quel che concerne le azioni sistematiche e per le iniziative volte alla reintegrazione del compendio demaniale civico, oggetto di illegittimi mutamenti di destinazione d'uso (per il caso di persistente inerzia del Comune), e perché eserciti i compiti demandati alla stessa della legge, quale autorità tutoria;
- dispone che, a cura della cancelleria, venga trasmessa la presente sentenza alla Procura regionale presso la Corte dei Conti per la Campania;
- condanna il Comune di Rocca d'Evandro al pagamento delle spese del presente giudizio in favore del Gruppo di Intervento Giuridico, che liquida in € 6.000,00 per compensi, oltre spese generali nella misura del 15%, al netto di IVA e CPA;
- pone le spese della c.t.u., come liquidate, a carico del Comune (nei rapporti tra le parti).

Così deciso in Napoli il 16.10.2025

Il Commissario
dott. Leonardo Pica

