



Repubblica Italiana

In nome del popolo

SENT. N. 9

Cron. n. 71

COMMISSARIATO PER IL RIORDINO DEGLI USI CIVICI
NELLA REGIONE ABRUZZO

Il Commissario f.f. Dott. *Andrea Dell'Orso*, ha pronunciato la
seguinte

SENTENZA

Nella causa demaniale iscritta al n. 9 del registro generale
contenzioso civile dell'anno 2017 trattenuta in decisione
all'udienza del 18 febbraio 2025 vertente

TRA

AMMINISTRAZIONE DOMINI COLLETTIVI BENI USO
CIVICO ROCCA S. STEFANO, rappresentata e difesa dall'avv.
Francesco Saverio DE NARDIS del foro di L'Aquila ed ivi
elettivamente domiciliata presso il suo studio giusta procura in atti;
ricorrente

E

ENEL ITALIA spa, rappresentata e difesa dall'avv. Tiziana
TARANTA del foro di L'Aquila ed ivi elettivamente domiciliata
presso il suo studio giusta procura in atti;
E-DISTRIBUZIONE spa, rappresentata e difesa dall'avv. Gontrano

MALCANGI del foro di Roma e dall'avv. Tiziana TARANTA del foro di L'Aquila ed ivi elettivamente domiciliata presso il suo studio giusta procura in atti;

STUDIO 5 SRL, rappresentata e difesa dall'avv. Mario LEPIDI del foro di L'Aquila ed ivi elettivamente domiciliata presso il suo studio giusta procura in atti;

WIND TRE SPA, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe SARTORIO del foro di Napoli ed ivi elettivamente domiciliata presso il suo studio giusta procura in atti;

resistenti

NONCHE'

COMUNE DI TORNIMPARTE, in persona del Sindaco legale rappresentante pro tempore;

RADIO DELTA 1 in persona del legale rappresentante;
resistenti contumaci

CONCLUSIONI

I procuratori delle parti costituite hanno concluso come in atti.

MOTIVAZIONE

1.1. La vicenda che ci occupa risulta originariamente scaturita dalla informativa della Stazione Carabinieri Forestali di Tornimparte del 7 giugno 2017.

Gli operanti hanno, nella circostanza, dato atto dell'esistenza nel territorio di quel Comune, zona Monte Marrone, località Casette

Piedi la Costa, catastalmente identificato, inizialmente al fg 5 p.lla 184 (successivamente suddivisa nelle particelle 543, 601 e 599) di due manufatti (occupanti una superficie pari a circa 600 mq) certamente realizzati a far tempo dal 1971, da ENEL ed adibiti rispettivamente a centro radio ed a cabina elettrica.

1.2. Dagli sviluppi delle indagini, è tuttavia risultato che:

- il centro radio è stato assegnato dapprima alla società Dalmazia Trieste srl che, giusta delibera del Consiglio Comunale di Tornimparte del 22 luglio 1971, ha conseguito l'autorizzazione all'installazione dell'opera ed all'utilizzo della superficie dell'area per la durata di 29 anni; nell'anno 2001, poi, è stata depositata una domanda di cambiamento della destinazione e di proroga all'utilizzo dell'area;
- a quel punto, questo Commissariato ha informato l'ente locale ed anche la Regione Abruzzo in ordine alla natura demaniale dell'immobile;
- la cabina elettrica, invece, è pervenuta nella disponibilità di E-Distribuzione e nell'anno 1986 è stata presentata una domanda di condono che, però, non è stata definita;
- nella zona sono stati eseguiti altri insediamenti da parte di Wind Telecomunicazioni spa (già Wind Tre), Studio 5 e Radio Delta 1 (per queste ultime due società l'indagine ha tratto origine da un ulteriore esposto dell'ADUC S. Stefano);

- la prima ha sottoscritto, in data 11 settembre 2010, un contratto di concessione con il Comune di Tornimparte per l'occupazione (con la propria strumentazione consistente in uno shelter ed un palo porta antenne) dell'area sita all'interno della p.lla 543 per l'estensione di mq. 100; la seconda, ha occupato sempre una parte della p.lla 543 per circa 10 mq; ha proposto un'istanza di spostamento della postazione rigettata dal Comune nonché di mutamento di destinazione (questa anche da parte di Radio Delta 1) che ha avuto un esito analogo;

1.3. Si sono costituite in giudizio tutte le parti coinvolte fatta eccezione per il Comune di Tornimparte e Radio Delta 1 di cui, invero, già in corso di causa, è stata dichiarata la contumacia.

L'ADUC Rocca S. Stefano in particolare ha insistito affinché fosse accertata e dichiarata la natura demaniale civica dei terreni e quindi delle particelle 543, 599 e 601 del fg 5 del Comune di Tornimparte con ripristino dello stato dei luoghi mediante il loro rilascio dai manufatti abusivamente realizzati.

1.4. Le due società Enel Italia spa ed E-Distribuzione spa hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità di ogni domanda nei propri confronti trattandosi di un giudizio che è scaturito dell'esercizio dei poteri officiosi del Commissario. Nel merito, poi, hanno sollevato contestazioni sulla qualitas soli evidenziando la loro assoluta buona fede.

Sostanzialmente identiche si sono rivelate le argomentazioni difensive svolte anche da Studio 5, mentre WIND Telecomunicazioni ha eccepito il proprio difetto di legittimazione (per le ragioni sopra esposte) insistendo quindi per la sua estromissione dal giudizio.

1.5. La causa è stata istruita mediante l'acquisizione delle produzioni documentali offerte dalle parti.

All'udienza del 18 febbraio 2025, fatte precisare le conclusioni, la stessa è stata trattenuta in decisione con concessione del doppio termine di giorni venti per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica.

2. *In limine litis*, non avendovi provveduto in corso di causa, va dichiarata la contumacia del Comune di Tornimparte.

3. Vanno esaminate le questioni preliminari sollevate dalle parti in ordine all'inammissibilità della domanda proposta dall'ADUC Rocca S. Stefano ed al difetto di legittimazione passiva di Wind Telecomunicazioni spa.

3.1. La prima è infondata in diritto e, di conseguenza, deve essere rigettata per le ragioni di seguito illustrate.

Il tema dell'iniziativa officiosa del Commissario per gli usi civici ha costituito, ed anche all'attualità costituisce, un argomento di ampia riflessione.

Il tema dell'iniziativa officiosa del Commissario per gli usi civici

ha costituito ed anche all'attualità costituisce un argomento di ampia riflessione.

Emergono, soprattutto a livello dottrinale, soluzioni interpretative che invocano l'indispensabilità di un ripensamento dell'intero assetto del processo commissariale sia per il venir meno delle funzioni amministrative trasferite oramai alle Regioni sia per la dubbia compatibilità con il principio costituzionale del giusto processo (codificato dall'art. 111 Cost) con conseguente indispensabilità che ogni tipologia di giudizio venga celebrata dinanzi ad un giudice terzo, requisito di dubbia sussistenza nell'ipotesi in cui può essere consentito al Commissario di introdurre in via officiosa un giudizio.

Le ragioni (cercando, per evidenti ragioni di economia espositiva, di fare opera di sintesi delle posizioni assunte) poste a fondamento del contrario orientamento riguardano essenzialmente (anche cercando di traslare il tema in un'ottica costituzionalmente orientata) la finalità di salvaguardia dell'ambiente e quindi la tutela di interessi pubblicistici.

In ambito giurisprudenziale (facendo il punto dello stato dell'arte in subiecta materia), la S.C. ha stabilito che *"La tutela di uso civico è oggetto di competenza regionale. Alle regioni quindi compete esplicare l'azione amministrativa ed esperire le azioni, a salvaguardia dei beni di uso civico, anche davanti al commissario*

per gli usi civici, dopo l'entrata in vigore del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, non può instaurare d'ufficio giudizi relativi ai beni soggetti al vincolo di uso civico." (cfr Cass Civ, S.U., 28.1.1994 n. 858), tuttavia, successivamente sul tema è intervenuta la Consulta prevedendo che "È costituzionalmente illegittimo l'art. 29, comma 2, l. 16 giugno 1927 n. 1766, nella parte in cui non riconosce al commissario agli usi civici il potere di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione anche dopo l'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia, per violazione degli art. 24, comma 1, 3 e 9 cost." (cfr Corte Cost. 20.2.1995 n. 46).

La Corte Costituzionale, poi, si è pronunciata anche con riguardo ad una possibile compatibilità del potere officioso con l'art. 111 Cost decidendo per l'inammissibilità della questione (cfr sentenza n. 21/14).

Ad ogni buon conto, e trattasi invero di circostanza decisiva, il giudizio che ci occupa quanto meno con riguardo alle posizioni di Enel Italia spa, di E-Distribuzione spa, di Wind Telecomunicazioni, ADUC Rocca S. Stefano, è scaturito dalla già citata informativa della Stazione CC Forestali e pertanto non si è alla presenza di un'iniziativa officiosa integralmente rimessa all'azione del Commissario.

Per quanto concerne, invece, il coinvolgimento delle altre parti (Studio 5, Radio Delta 1) risulta documentato l'esposto depositato

in data 10 aprile 2019 dell'ADUC.

Alla luce, pertanto, delle considerazioni svolte (pur nella consapevolezza che alcuni uffici commissariali, da ultimo Corte Appello Roma adita in qualità di giudice di appello giusta ordinanza del 23 settembre 2024, hanno riproposto la questione di legittimità costituzionale) deve ritenersi ancora sussistente l'iniziativa officiosa del Commissario con conseguente rigetto della questione.

2.2. A diverse conclusioni, invece, deve pervenirsi per quanto concerne il lamentato difetto di legittimazione passiva di Wind TRE Spa.

E' sufficiente a tal riguardo osservare che la stessa amministrazione separata ed anche il CTU nell'elaborato depositato in atti, hanno specificato che l'installazione della postazione è stata preceduta dalla sottoscrizione di un contratto di concessione con il Comune e dal rilascio delle necessarie autorizzazioni.

3. E' dunque possibile passare allo scrutinio del merito della vicenda.

Si tratta, allora di stabilire se i terreni sui quali insistono gli insediamenti delle altre parte resistenti (Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Radio Delta 1 e Studio 5) sono di natura demaniale civica con conseguente riconoscimento della titolarità di tale diritto in capo all'ADUC Rocca S. Stefano.

3.1. In punto di fatto, occorre necessariamente attingere alla CTU

espletata in corso di causa che, sul punto, ha in estrema sintesi accertato che:

- la ricostruzione fattuale della vicenda (sintetizzata nelle pagine che precedono) ha trovato puntuale conferma nella relazione preliminare dell'esperto (cfr pagg 1-4) fondata sulla disamina della documentazione prodotta dalle parti ed acquisita agli atti e quindi pienamente utilizzabile ai fini della decisione;

- il CTU, inoltre, ha indicato analiticamente gli elementi in forza dei quali è pervenuto a riconoscere la natura di bene gravato da uso civico per il terreno (originariamente censito al fg 5 p.lla 184 del Comune di Tornimparte);

- tali fattori, per comodità espositiva, possono di seguito essere così indicati:

a) Relazione storico giuridica, allegata alla CTU, del perito Evandro Zimei del 15 aprile 1957 (cfr pag 11 della risposta alle osservazioni) da cui è risultato che il predetto terreno figura *"in testa al Comune di Tornimparte alla partita 666 nella quale sono riportati indivisi i demani degli antichi Comuni di Tornimparte e di Rocca S. Stefano. Ai fini della determinazione dell'estensione, pari a 43.000 ettari, il perito Zimei, come chiarito dal CTU, ha tenuto sia dei terreni riportati (per l'estensione di 4175.01.86 ha nell'impianto del catasto geometrico) che di quelli dissodati (per 120 ha) che del comprensorio di S. Silvestro (per 21ha)";*

- b) Progetto di verifica demaniale del Comune di Tornimparte del 31 agosto 1959, a firma sempre del perito Zimei, in cui i terreni di cui al punto che precede non sono stati inseriti;
- c) Nota a firma del Commissario dott. Paces del 20 marzo 2001 sulla presunzione della natura demaniale civica dei terreni;
- d) Presunzione di demanialità secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità;
- e) Stato dei demani redatti dal Sindaco (E. Di Marzio in data 8 agosto 1861 e dal Decuriato di Tornimparte in cui il demanio universale di Rocca S. Stefano risulta, pur non presente nel catasto onciario, egualmente riportato come "demanio di Acquafredda" (cfr pagg 16-18 della risposta alle osservazioni);
- f) Nuovo Catasto geometrico in cui tra i demani è ricompreso quello di Acqua Fredda;
- g) Sentenza n. 9 del 13 agosto 2018 del Commissario Usi civici in ordine alla appartenenza della p.lla 599 (originatasi da quella 184) alla comunità frazionale di Rocca S. Stefano escludendo il mutamento della situazione giuridica del bene (cfr pag 21 della risposta alle osservazioni);
- h) Nota del Comune di Tornimparte del 27 febbraio 2001 avente ad oggetto "Frazionamento area di natura civica demaniale gravata da uso civico" con riguardo al fg 184;

3.2. Dal quadro così tratteggiato possono, in definitiva, trarsi le

del fg 5 è inserito nella suddetta università;

- le argomentazioni svolte da Enel Italia spa e da E-Distribuzione spa (per il tramite del proprio perito di fiducia, prof. Roggiere) non colgono nel segno e di conseguenza non possono esser condivise per ragioni in diritto ed in punto di fatto. Sotto tale ultimo versante, infatti, può, ma in linea meramente teorica, condividersi l'assunto secondo cui all'interno di un'universitas posso esistere beni patrimoniali e quindi appartenenti a soggetti privati. Un tale assunto, però, non può arrestarsi ad una mera petizione di principio dovendo, al contrario essere adeguatamente supportato da ulteriori elementi di riscontro probatorio che, tuttavia, le due società non hanno fornito. Nella valutazione dei fatti, poi, oltre alle risultanze della perizia Zimei, vanno considerati gli altri elementi documentali a cui si è fatto cenno nelle pagine che precedono. Tra questi, in particolare, assoluta rilevanza deve attribuirsi alla condotta tenuta dalla dante causa delle due società riconducibili ad Enel e segnatamente alla richiesta di Enel del 19 marzo 2001 (allegata sub doc 12 all'esposto dell'Amministrazione Separata del 31 ottobre 2017) in cui vi è stata una richiesta di proseguire l'occupazione dell'area per altri 29 anni così esplicitamente confermando l'assenza di ulteriori provvedimenti che ne hanno modificato la natura. In punto di stretto diritto, può ritenersi acclarato il principio secondo cui *"In tema di usi civici, ove sia dimostrato che una terra*

fa parte di un demanio universale, la demanialità della stessa si presume, a meno che non sussista un preciso titolo da cui risulti, per quella determinata terra, la trasformazione del demanio in allodio, con onere della prova a carico del privato che eccepisce la natura allodiale.” (cfr Cass Civ, Sez II, 18.9.2019 n. 23323). In altri termini, seppur riferito ad un’ipotesi in parte diversa rispetto a quella che ci occupa (atteso che veniva rivendicata la natura allodiale), può agevolmente affermarsi che una volta (come accaduto nella fattispecie) accertato che un terreno risulta inserito all’interno di un’universalità, si verifica uno spostamento dell’onere della prova. Nella fattispecie, sia le due società del gruppo Enel che Studio 5 e la contumace Radio Delta 1 non hanno offerto elementi in grado di consentire un diverso inquadramento dei fatti;

- il dato dirimente (a nulla valendo le considerazioni sulla buona fede che peraltro alla luce del quadro documentale descritto non può neppure ritenersi presunta) è dato dal fatto che le suddette società hanno realizzato insediamenti su un’area appartenente all’ADUC Rocca S. Stefano;
- le ragioni di ordine pubblico legate alla tutela e salvaguardia del territorio, dell’ambiente e delle ragioni della collettività comportano il riconoscimento con conseguente accoglimento delle richieste di ADUC Rocca S. Stefano della natura demaniale civica del terreno sito nel Comune di Tornimparte ed identificato al fg 5 p.lla 543 (ex

184). A tale riguardo, infine, e per completezza espositiva, non si appalesano persuasive neppure le ulteriori censure sollevate in ordine alla tardiva costituzione dell'amministrazione separata. Basta osservare che il processo commissariale è governato da una sostanziale deformalizzazione; è ammessa la partecipazione personale delle parti (proprio in ragione della specificità delle situazioni giuridiche fatte valere) e di certo non è previsto il rispetto delle rigorose preclusioni che di contro caratterizzano l'architettura del processo ordinario. Ne deriva, pertanto, che anche la formale costituzione tardiva non preclude la proposizione di domande come verificatosi nel caso di specie;

- sulla scorta pertanto di tali considerazioni, deve parimenti trovare accoglimento l'ulteriore domanda avente ad oggetto l'ordine per Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 di rilasciare i terreni occupati nella disponibilità dell'ADUC Rocca S. Stefano liberi di tutti i manufatti ivi posizionati con ripristino dell'originario stato dei luoghi;

4.1. Le spese di lite nel rapporto tra ADUC Rocca S. Stefano ed Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 devono seguire la soccombenza per essere liquidate come da dispositivo attenendosi ai parametri minimi (attesa la non particolare complessità delle questioni) di cui al D.M. n. 147 del 13 agosto 2022, valore della causa indeterminabile bassa complessità.

4.2. Vanno di contro integralmente compensate le spese nel rapporto tra WIND TRE spa e le altre parti. L'obiettivo complessità della vicenda, l'adesione da parte dell'amministrazione alla questione preliminare sollevata dalla predetta società costituiscono fattori idonei per procedere alla integrale compensazione.

4.3. Le spese di CTU devono essere definitivamente poste a carico di Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 in solido fra di loro.

P.Q.M.

Il Commissario per il Riordino degli Usi Civici in Abruzzo f.f., dott. Andrea Dell'Orso, definitivamente pronunciando sulla causa demaniale n. 9/17, così provvede:

- a) Dichiara la contumacia di Comune di Tornimparte;
- b) Dichiara, per le causali di cui in motivazione, il difetto di legittimazione passiva di WIND TELECOMUNICAZIONI spa;
- c) Accerta e dichiara la natura di bene demaniale civico del terreno sito nel Comune di Tornimparte ed identificato al fg 5 p.lle 543, 599 e 601;
- d) Ordina per l'effetto a Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 di rilasciare i terreni occupati nella disponibilità dell'ADUC Rocca S. Stefano liberi di tutti i manufatti ivi posizionati con ripristino dell'originario stato

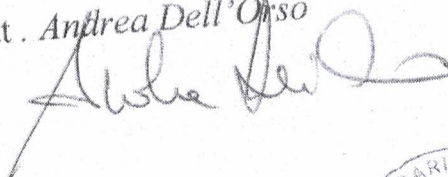
dei luoghi;

- e) Dichiara la nullità di qualsiasi altro atto di disposizione o di concessione che abbia avuto per oggetto tale fondo;
- f) Condanna Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1, in solido fra di loro, alla rifusione in favore di ADUC Rocca S. Stefano delle spese di lite del presente giudizio che liquida in € 3.809,00 per compensi professionali oltre al 15% per rimborso spese forfetarie, IVA e CPA dovuti come per legge;
- g) Compensa integralmente le spese di lite nel rapporto tra WIND TRE spa e le altre parti;
- h) Pone le spese di CTU definitivamente a carico di Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 in solido fra di loro;
- i) Dispone che la presente sentenza sia trascritta, alla data del suo passaggio in giudicato, nei competenti Pubblici Registri Immobiliari a cura dell'ADUC Rocca S. Stefano ed a spese di Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 in solido fra di loro;
- j) Condanna Enel Italia spa, E-Distribuzione spa, Studio 5 e Radio Delta 1 in solido fra di loro al pagamento delle spese postali che si liquidano in € 117,10 ;

Così deciso a L'Aquila il 15 aprile 2025

Il Commissario f.f. per il Riordino degli Usi Civici in Abruzzo

Dott. *Andrea Dell'Orso*



IN SEGRETERIA

GIORNO 15. 4. 2025

IL CANCELLIERE

ASSISTENTE GIUDIZIARIO

Maria Laura Paoletti

