

Indirizzi tecnico-amministrativi per i mutamenti di destinazione d'uso e la compressione dei diritti di uso civico per i terreni di demanio civico.

I terreni gravati da uso civico, se non utilizzati dalla comunità, possono essere destinati ad una diversa destinazione, in conformità all'art. 12 della L.1766/1927 e all'art. 41 del R.D. 332/1928, purché ne derivi un effettivo vantaggio per la generalità degli abitanti e nel rispetto della vocazione dei beni.

Il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità con l'interesse generale della comunità che ne è titolare.

In base alla clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del R.D. 332/1928, quando viene a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova destinazione, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni.

L'Ente esponenziale destina ed utilizza le entrate derivanti dalla nuova destinazione d'uso dei terreni per interventi di miglioramento del patrimonio civico dell'Ente o per la realizzazione di opere permanenti nell'interesse generale della collettività degli utenti.

Il cambio di destinazione d'uso è proposto dall'ente esponenziale o dal soggetto gestore di cui all'art.2, comma 4 della L.168/2017 ed è sottoposto, con riferimento alla vocazione dei beni, alla valutazione della Giunta regionale - Servizio Foreste, Montagna, Sistemi Naturalistici e Faunistica-venatoria - e del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (come chiarito dalle Sentenze della Corte Costituzionale n. 113/2018 e n. 178/2018 e successiva Ordinanza di rettifica n. 226/2018).

A seguito della valutazione della richiesta di mutazione, il Servizio regionale competente richiede il parere in materia di usi civici, al Ministero della Cultura - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio dell'Umbria. Il rilascio del parere positivo è vincolante al fine dell'accoglimento della richiesta di mutazione d'uso "in deroga", di cui all'art.41 del r.r. 332/1928. Ai sensi dell'art. 3, comma 7, della l. 168/2017, il provvedimento dell'ente esponenziale adottato ai sensi dello stesso comma è reso esecutivo con deliberazione della Giunta regionale.

La richiesta di cambio di destinazione d'uso è corredata della copia della deliberazione dell'Ente e della perizia o relazione di stima che potranno essere oggetto di richiesta di perfezionamento, integrazione o di chiarimenti a seguito dell'attività istruttoria.

L'Organo preposto, di norma, è l'Assemblea degli Utenti comunque denominata. In presenza di un Organo deliberante diverso da quello assembleare, l'ente è invitato a dimostrarne la relativa competenza facendo riferimento allo statuto o al suo regolamento.

L'organo delibera all'unanimità e comunque secondo le previsioni statutarie e regolamentari dell'ente, la decisione di richiedere il cambio di destinazione d'uso, facendo espresso riferimento alla perizia o relazione di stima, che dovrà far parte integrante dell'atto stesso.

L'ente adotta il provvedimento ai sensi dell'art. 1, comma 7 della L.168/2017.

La deliberazione adottata deve risultare perfezionata per gli adempimenti di pubblicazione e di conformità dell'atto prodotto.

Il contenuto della deliberazione dell'ente deve consentire di valutare la sussistenza dei presupposti per l'ammissibilità della richiesta ovvero la conformità alla normativa, tra cui quelli di seguito indicati.

1. i terreni oggetto di richiesta sono eccedenti i bisogni degli utenti rappresentati, pertanto possono essere destinati eccezionalmente ad una destinazione diversa da quella dell'esercizio dell'uso civico;
2. il mutamento di destinazione è riconducibile alle fattispecie previste dalle disposizioni nazionali, tra cui quelle previste all'art. 41 del r.r. 332/1928;
3. la proposta di mutamento deve contenere informazioni tecnico-descrittive e cartografiche compresi i riferimenti catastali, anche al fine della successiva valutazione da parte del Ministero della Cultura;
4. la nuova destinazione, di norma, ha natura temporanea e transitoria; ne consegue che deve essere indicata una durata limitata del cambio di destinazione dei terreni e deve essere altresì comprovato che il mutamento non determina alterazione della qualità originaria di essi (TRGA Bolzano, 14 ottobre 2020, n. 245), al fine di garantire l'applicazione della clausola del ritorno delle terre all'antica destinazione. La relazione di stima di cui al successivo punto 7 dà garanzie in merito al ripristino, in quanto possibile, alla destinazione originaria. Nei casi in cui la destinazione originaria non possa essere ripristinata, fermo restando il verificarsi del "reale beneficio" per la generalità degli abitanti, la stessa relazione individua nel rispetto della vocazione dei beni, la nuova destinazione delle terre, che sarà sottoposta alla valutazione del Ministero della Cultura (SABAP);
5. deve essere adeguatamente giustificata l'utilità della nuova destinazione per gli interessi della-generalità della collettività degli utenti.

Il "reale beneficio" non potrà essere indicato genericamente; la richiesta deve consentire una valutazione complessiva diretta a dimostrare in concreto che la nuova diversa destinazione rappresenti davvero un beneficio presente e futuro per la generalità degli abitanti.

L'analisi comparativa dovrà dimostrare la maggiore utilità della nuova destinazione delle terre ad uso civico in contrapposizione con gli interessi civici, economici ed ambientali che depongono per il mantenimento dello status quo (sentenza Consiglio di Stato, n. 1698/2013); nel caso di attività estrattive, l'utilità per gli utenti può essere conseguita quando, al congruo ristoro economico di cui al punto 6., sia previsto uno sfruttamento sostenibile della risorsa mineraria, senza eccessiva pressione sul patrimonio civico. Tale condizione si ritiene compatibile quando si tratti di ampliamenti di cave esistenti, in genere finalizzati ad un migliore riambientamento delle aree escavate, quando la superficie interessata risulti limitata rispetto alla superficie complessiva di cui l'ente esponenziale richiedente è titolare e quando i terreni siano riambientati in conformità alla normativa regionale, con ritorno, quindi, alla destinazione agro-silvo-pastorale;

6. il ristoro economico del mancato esercizio del diritto di uso civico è determinato sulla base di una perizia di stima a cura di tecnico professionista abilitato all'esercizio della professione, facente parte della deliberazione approvata dall'ente.

La quantificazione dell'importo da corrispondere all'ente esponenziale deve comprendere se del caso, le seguenti distinte valutazioni estimative:

- l'indennità di compressione dei diritti di uso civico calcolata con riferimento al valore di mercato dei terreni tendo conto: la superficie delle terre, la funzione attuale, eventualmente anche plurima, oltretutto la loro qualità e caratteristiche, la durata temporale (anni) della variazione del cambio di destinazione d'uso;
L'indennità, se del caso, è modulata anche in ragione della onerosità di attuare il ripristino delle terre o dell'eventuale impossibilità di ripristinare l'originaria destinazione.

Nel caso in cui il cambio d'uso sia finalizzato alle attività estrattive, la perizia deve determinare l'importo totale minimo presunto da corrispondere, determinato sulla base di comuni procedimenti di stima applicati, con riferimento a: volume massimo di materiale di estrazione (m^3), derivante dallo studio geologico propedeutico; valore unitario del materiale da estrarre ($€/m^3$) ed eventuale aggiornamento annuo ($€/m^3/anno$). Qualora non sia prevista una compartecipazione dell'Ente esponenziale agli utili dell'impresa, è necessario che sia garantito un indennizzo proporzionato ai

volumi di escavazione ed al valore di mercato del prodotto escavabile, debitamente attestati dalla perizia di stima, con un orizzonte temporale definito;

Qualora lo scopo della richiesta di mutamento sia finalizzato alla realizzazione di investimenti che producono vantaggi economici, l'indennità deve tra l'altro, far riferimento alla presunta redditività.

7. Nel caso in cui la richiesta di mutamento d'uso sia propedeutica alla successiva concessione a soggetti terzi privati, la deliberazione deve evidenziare il rispetto delle procedure di evidenza pubblica, in base all'assetto istituzionale dell'ente esponenziale. L'autorizzazione alla cessione ovvero al mutamento di destinazione di un bene civico deve essere senz'altro "...subordinata alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle Amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le Amministrazioni devono attenersi" a prescindere dal fatto che il procedimento de quo sia stato iniziato, o meno, ad istanza di parte (Sentenza Consiglio di Stato n. 1698/2013).

Per quanto concerne la realizzazione di opere pubbliche l'articolo 4 , comma 1 -bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n.327, stabilisce che: *"I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico"*. Inoltre, con la legge 29 aprile 2024 , n. 56 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)) è stato previsto all'art. 12-ter che *"Fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, oppure offerenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo"*, il quale comma 2 stabilisce che *"Per le finalità di cui al comma 1, la regione o un comune dalla stessa delegato si esprime in merito alla compatibilità delle opere con gli usi civici nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14 -bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decorso inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo del presente comma, si applica il comma 4 del citato articolo 14 -bis della legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui nell'ambito della conferenza di servizi sia rilevata l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento"*.