



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

**MISURE CONSEQUENZIALI ADOTTATE
IN SEGUITO AL REFERTO
“L'AMMINISTRAZIONE DEI DOMINI COLLETTIVI NELLA
REGIONE UMBRIA ANNO 2024”
ART. 3, COMMA 6 L. 14 GENNAIO 1994, N. 20**



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

**MISURE CONSEGUENZIALI ADOTTATE
IN SEGUITO AL REFERTO
"L'AMMINISTRAZIONE DEI DOMINI COLLETTIVI NELLA
REGIONE UMBRIA ANNO 2024"
ART. 3, COMMA 6 L. 14 GENNAIO 1994, N. 20**

**Relatore
Referendario Dott. Ph.D. Antonino GERACI**

Magistrato istruttore Dott. Ph.D. Antonino Geraci

Collaboratori incaricati:

Dott.ssa Chiara Federici
Dott. Matteo Gattaponi
Dott.ssa Sabrina Staccini
Dott.ssa Cristiana Guastalvino

SOMMARIO

Sintesi	7
1. INTRODUZIONE.....	9
1.1 L’attività refertuale della Sezione: obiettivi e finalità.....	9
1.2 Metodologia dell’indagine di controllo.....	10
2. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DEL REFERTO 2024 E MISURE CONSEQUENZIALI ADOTTATE DALLA REGIONE UMBRIA	13
2.1 Considerazioni conclusive del referto 2024 e relative raccomandazioni.....	13
2.2 Misure consequenziali adottate dalla Regione Umbria.....	28
2.3 Mutamenti d’uso – Adozione della d.g.r. n. 700 del 9 luglio 2025.....	33
3. APPROFONDIMENTI SU SINGOLE FATTISPECIE CONCERNENTI I DOMINI COLLETTIVI.....	42
3.1 <i>Focus</i> : Rifugio Monti del Sole - Comunanze Agrarie di Frascaro e San Pellegrino ...	42
3.2 <i>Focus</i> : Domini collettivi insistenti nella Frazione di San Pellegrino.....	46
3.3 <i>Focus</i> : Domini collettivi insistenti nel Comune di Bettona.....	53
3.4 <i>Focus</i> : S.S. 685 “delle Tre Valli Umbre”	56
3.5 <i>Focus</i> : Comune di Cerreto di Spoleto	60
3.6 <i>Focus</i> : Domini collettivi insistenti nel Comune di Vallo di Nera.....	66
4 ESITI DEL CONTRADDITTORIO, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI.....	70
4.1 Prime risultanze dell’indagine	70
4.2 Esiti del contraddittorio finale.....	72
4.3 Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....	82

INDICE DELLE TABELLE

<i>Tabella 1 – Regione Umbria WebGIS Umbria Sistemi Naturalistici (livelli)</i>	<i>40</i>
<i>Tabella 2 – Regione Umbria WebGIS Domini collettivi (legenda).....</i>	<i>40</i>
<i>Tabella 3 - Regione Umbria WebGIS – Usi civici e domini collettivi</i>	<i>41</i>
<i>Tabella 4 – Usi civici poligoni accertamento (Sentenza 351_1974).....</i>	<i>41</i>
<i>Tabella 5 – Zona interessata da usi civici nel Comune di Bettona</i>	<i>54</i>
<i>Tabella 6 – Usi civici del Comune di Bettona.....</i>	<i>54</i>
<i>Tabella 7 – Servizio Foreste, montagna, sistemi naturalistici e Faunistica-venatoria, rapporto istruttorio in relazione ai diritti civici - integrazione</i>	<i>60</i>

Sintesi

La presente relazione si inserisce nell'ambito dell'attività refertuale svolta dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, in attuazione delle deliberazioni n. 8/2025/INPR e n. 101/2025/INPR recanti il Programma dell'attività di controllo per l'anno 2025, e ha ad oggetto la verifica delle misure consequenziali adottate dalla Regione Umbria a seguito delle criticità evidenziate nel referto approvato con deliberazione n. 151/2024/VSG, relativo all'indagine sull'“*Amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria*”.

L'attività di controllo, condotta ai sensi dell'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, si configura quale verifica successiva sulla gestione, finalizzata ad accertare l'adeguatezza e l'efficacia delle iniziative assunte dall'amministrazione regionale in risposta alle osservazioni formulate dalla Corte, con particolare riferimento ai principi di buon andamento, imparzialità, efficienza, efficacia, economicità, pubblicità e trasparenza di cui agli articoli 97 della Costituzione e 1 e 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In tale prospettiva, la Sezione ha proceduto, all'esito del contraddittorio istruttorio, all'esame della documentazione trasmessa dalla Regione concernente le azioni e attività consequenziali intraprese per il superamento delle criticità accertate, valutandone la coerenza con le raccomandazioni contenute nel referto del 2024 e la loro idoneità a garantire una gestione conforme agli obiettivi normativi e programmatici di riferimento.

La presente relazione, in continuità metodologica con quella approvata nel 2024, illustra lo stato di attuazione delle raccomandazioni formulate, analizza le misure consequenziali adottate, valuta i profili di efficacia, efficienza ed economicità della gestione regionale in materia di domini collettivi. Essa si propone altresì di offrire un quadro aggiornato del contesto normativo e amministrativo di riferimento, delineando le principali iniziative poste in essere dalla Regione, tra cui l'implementazione del processo di digitalizzazione e georeferenziazione dei dati catastali, l'istituzione della banca dati WebGIS dedicata e l'adozione degli indirizzi regionali in materia di mutamento di destinazione d'uso dei terreni civici, approfondendo inoltre singole fattispecie concernenti i domini collettivi. Per l'analisi complessiva del quadro normativo, dell'amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria si rimanda al referto di cui alla deliberazione n. 151/2024/VSG.

Attraverso tale analisi, la Sezione intende fornire una valutazione complessiva sull'effettiva rispondenza dell'azione regionale ai principi di buona amministrazione, ponendo in rilievo gli aspetti di miglioramento e le aree che richiedono ulteriori interventi per garantire la piena funzionalità del sistema di gestione dei domini collettivi e il rafforzamento della tutela dei beni collettivi.

La relazione si propone di offrire un quadro organico dello stato di attuazione delle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti, valutando l'effettiva capacità dell'amministrazione regionale di conformare la propria azione ai principi di buona amministrazione e di assicurare una gestione efficiente, efficace ed improntata al principio di economicità dei domini collettivi, nel rispetto della loro funzione originaria di strumento di sviluppo sostenibile, coesione territoriale e tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico dell'Umbria.

1. INTRODUZIONE

Sommario: 1.1 L'attività refertuale della Sezione: obiettivi e finalità. 1.2. Metodologia dell'indagine di controllo.

1.1 L'attività refertuale della Sezione: obiettivi e finalità

Questa Sezione, in attuazione della deliberazione n. 8/2025/INPR recante *"Programma dell'attività di controllo per l'anno 2025"*, come integrata dalla deliberazione n. 101/2025/INPR, ha inteso verificare le misure consequenziali adottate dall'amministrazione interessata con riferimento ai profili di criticità rilevati nell'ambito dell'indagine svolta nel corso del 2024.

La Sezione, in considerazione della rilevanza degli interessi coinvolti, aveva inserito il referto sull'*"Amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria"*, nella programmazione della propria attività annuale di controllo ex deliberazione n. 1/2024/INPR del 24 gennaio 2024, e ne aveva approvato gli esiti con deliberazione n. 151/2024/VSG.

Con la presente relazione, la Sezione intende dare atto, all'esito del contraddittorio svolto in via cartolare e mediante audizione, delle misure consequenziali adottate dall'amministrazione a norma dell'art. 3 comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 successivamente alla trasmissione della deliberazione n. 151/2024/VSG.

Ai sensi dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, la Sezione ha inteso dunque svolgere un controllo, anche in corso di esercizio, sulla gestione con riferimento alle funzioni amministrative esercitate in relazione alla materia oggetto di indagine al fine di verificarne la rispondenza agli obiettivi stabiliti dal quadro normativo regionale e nazionale vigente.

Rispetto al conseguimento degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente, il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa consiste nel rapporto tra i risultati ottenuti e le

risorse utilizzate per ottenere il risultato prefissato dalla norma. L'efficacia, invece, indica in primo luogo il grado di conseguimento degli obiettivi e, secondariamente, il rapporto tra gli effetti attesi e gli effetti reali dell'attività amministrativa considerata.

L'attività refertuale della Sezione è dunque finalizzata ad indagare la rispondenza dell'attività dell'amministrazione al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Carta costituzionale così come delineato con maggiore dettaglio dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*.

La Sezione ha inteso, pertanto, verificare che, con riferimento alla materia oggetto di indagine, il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma, sia avvenuto mediante un'attività amministrativa regionale retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza (così artt. 1 e 29 l. n. 241/1990).

1.2 Metodologia dell'indagine di controllo

La presente indagine si ascrive alla fenomenologia del controllo successivo sulla gestione, in attuazione dell'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni.

In aderenza alle menzionate disposizioni, questa Sezione ha definito ed approvato il programma annuale di controllo con la deliberazione n. 8/2025/INPR recante *"Programma dell'attività di controllo per l'anno 2025"*, come integrata dalla deliberazione n. 101/2025/INPR, inserendovi anche la verifica delle misure consequenziali adottate dall'amministrazione interessata con riferimento ai profili di criticità rilevati nell'ambito dell'indagine svolta nel 2024 in riferimento all'*"Amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria"*.

Tale deliberazione è stata trasmessa in formato elettronico: al Presidente dell'Assemblea legislativa ed al Presidente della Giunta regionale della Regione Umbria, al Presidente del Consiglio delle autonomie locali, ai Presidenti dei Consigli comunali e ai Sindaci dei Comuni dell'Umbria.

L'attività delle Sezioni regionali di controllo si inserisce, infatti, in un quadro programmatico generale, in ragione della loro vicinanza al territorio che ne rappresenta valore fondante, tanto che *"l'articolazione centrale ed insieme territoriale dell'Istituto di controllo,*

in una visione unitaria delle funzioni di controllo, consente di offrire sia al Parlamento nazionale che alle diverse Assemblee regionali valutazioni e riferimenti finanziari e gestionali non altrimenti disponibili" (Cfr. Del. n. 37/SSRRCO/INPR/2023 del 21 dicembre 2023).

Nell'ambito delle indagini di controllo, le Sezioni regionali – come rilevato dalle Sezioni Riunite in Sede di Controllo – contribuiscono attivamente anche al di là della pluralità delle funzioni normativamente previste, sotto il profilo più propriamente gestionale, mediante la valorizzazione di approfondimenti tematici da svolgere compatibilmente alle capacità tecnico-operative di ciascuna struttura.

Nel condurre l'indagine refertuale l'attività esercitata dalla Sezione ha inoltre fatto applicazione delle coordinate ermeneutiche fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n.29 del 27 gennaio 1995 circa le modalità di esercizio del controllo sulla gestione nei confronti dell'amministrazione generale¹.

L'attività di controllo è stata pertanto principalmente improntata alla finalità di fornire una equa e ponderata valutazione dell'operato gestionale dell'amministrazione locale coinvolta, ai sensi e per gli effetti della menzionata legge n. 20/1994, analizzando l'economicità, efficacia ed efficienza verificando il raggiungimento degli obiettivi programmati. Non rientra, invece, nell'oggetto dell'attività refertuale il controllo sulla gestione dei Comuni e degli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva poiché la presente indagine è condotta nei confronti dell'amministrazione regionale.

La Sezione intende, invero, accertare tempestivamente ritardi, inefficienze e anomalie nell'azione amministrativa, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni rilevate, svolgendo, in corso di esercizio, il controllo sulla gestione nei confronti dell'amministrazione destinataria, relativamente alla tematica oggetto di indagine.

In merito, si ricorda che nel corso del 2024 la Sezione avesse inteso comunque acquisire ulteriori elementi di informazione anche dai Comuni e dagli enti esponenziali. Il materiale raccolto, ove ritenuto rilevante, può infatti essere utilizzato nell'ambito delle

¹ L'indagine è stata condotta facendo applicazione, per quanto compatibili con la specifica tipologia di attività refertuale posta in essere in ambito regionale, dei principi relativi al controllo sulla gestione in ambito eurounionale nonché delle indicazioni enunciate dalle diverse articolazioni centrali di questa Corte in riferimento a tale particolare tipologia di controllo. Cfr., *ex multis*, deliberazioni n. 7/2011 e 15/2023 Sezione di Controllo per gli affari comunitari ed internazionali; deliberazione Sezioni Riunite in sede di controllo n. 21/SSRRCO/QMIG/18.

ordinarie funzioni di controllo ascritte a questa Corte nei confronti dei soggetti destinatari di tale attività secondo la competenza per territorio di questa Sezione regionale. In questa sede, non sono stati dunque formulati rilievi ed osservazioni aventi ad oggetto amministrazioni diverse dalla Regione. Per le fattispecie comunque emergenti dall'istruttoria resta, altresì, ferma l'applicazione dell'art. 52 comma 4 del Codice di Giustizia contabile². Appare, infine, utile specificare che il controllo condotto da questa Sezione, per gli aspetti trattati e la metodologia adottata, non necessariamente esaurisce gli aspetti di irregolarità che possono essere presenti nella gestione dell'amministrazione regionale. La conclusione dell'indagine non implica, pertanto, una valutazione positiva degli aspetti non riscontrati o non emersi dalle informazioni e dai dati acquisiti.

In continuità rispetto alla metodologia utilizzata per l'indagine svolta nel 2024, la presente relazione si concentra sui profili gestionali di efficacia, efficienza ed economicità.

In tale prospettiva, la presente relazione darà conto delle principali novità normative intercorse e dello stato di attuazione delle raccomandazioni e osservazioni già formulate da questa Sezione. Per l'analisi complessiva del quadro normativo relativo alla materia oggetto di indagine si rimanda al referto di cui alla deliberazione n. 151/2024/VSG.

² Cfr. deliberazione n. 15/2023 Sezione di Controllo per gli affari comunitari ed internazionali.

2. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DEL REFERTO 2024 E MISURE CONSEQUENZIALI ADOTTATE DALLA REGIONE UMBRIA

Sommario: 2.1. Considerazioni conclusive del referto 2024 e relative raccomandazioni. 2.2. Misure consequenziali adottate dalla Regione Umbria. 2.3 Mutamenti d'uso – Adozione della d.g.r. n. 700 del 9 luglio 2025.

2.1 Considerazioni conclusive del referto 2024 e relative raccomandazioni

Conclusa l'attività istruttoria espletata, ai fini della redazione del referto approvato con la citata deliberazione n. 151/2024/VSG del 19 dicembre 2024, la Sezione ha analizzato il perseguimento da parte della Regione degli obiettivi previsti dalle leggi concernenti i domini collettivi, quali leggi di principio e di programma nella materia oggetto dell'indagine refertuale. In primo luogo, sono state esaminate in modo analitico le previsioni di cui alla legge regionale umbra 17 gennaio 1984, n. 1.

Giova ricordare come l'art. 1 del citato testo normativo prevede che la Regione eserciti le funzioni amministrative trasferite con d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11 e con d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 in materia di usi civici, *"al fine di favorire, tramite l'uso produttivo delle terre soggette all'esercizio di usi civici e di altri diritti di promiscuo godimento, lo sviluppo economico dei territori interessati"*. Dall'istruttoria espletata da questa Corte non è risultato che la Regione abbia adottato specifici atti volti all'attuazione di tale disposizione programmatica e che siano state destinate specifiche provvidenze per favorire *"lo sviluppo economico dei territori interessati"* per il tramite dell'*"uso produttivo delle terre soggette all'esercizio di usi civici e di altri diritti di promiscuo godimento"*. Nessuno dei Comuni o degli enti esponenziali interpellati dalla Sezione ha, invero, riferito di aver ricevuto risorse pubbliche direttamente correlate alla normativa concernente gli usi civici, né la Regione ha riferito in senso contrario neppure in seguito alla trasmissione della relazione - ai fini del contraddittorio - contenente quanto riferito dagli interpellati dalla Sezione. Come si è avuto modo di esporre, alcuni enti hanno tuttavia fruito di erogazioni pubbliche nell'ambito di misure di sostegno non

specificatamente legate alla presenza di domini collettivi, ma genericamente afferenti al quadro normativo eurounionale in tema di agricoltura e politiche di coesione. La Regione e gli enti interpellati dalla Sezione hanno inoltre escluso, nell'ultimo decennio, l'erogazione di provvidenze ai sensi dell'art. 61 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18 che statuisce: *"la Regione favorisce l'aggregazione degli enti di uso civico attraverso la concessione di contributi finalizzati all'esercizio di servizi tecnico-amministrativi a favore degli utenti"*. Parimenti non è risultato che la Regione, nell'ultimo decennio, abbia dato attuazione a quanto previsto dall'art. 9 della legge regionale n. 1/1984 in tema di contributi regionali. Dal materiale istruttorio non è stato evidenziato, peraltro, che siano intervenute nell'ultimo decennio ulteriori forme di aggregazione che abbiano comportato la soppressione di enti esponenziali a fronte di forme di aggregazione. È stato, tuttavia, rilevato che da diverso tempo sono presenti forme di cooperazione tra i diversi enti esponenziali attuate mediante l'istituzione di consorzi ovvero la stipula di convenzioni. In tale ambito, tuttavia, non è emerso che l'azione regionale abbia inciso sulle modalità di aggregazione, favorendole in attuazione dell'obiettivo previsto dalla citata legge regionale.

L'obiettivo di favorire *"lo sviluppo economico dei territori interessati"*, indicato dall'art. 1 della citata legge n. 1/1984, non è risultato attuato neppure mediante il puntuale esercizio delle funzioni amministrative regionali relative alla *"promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie"*.

La Regione, infatti, ha riferito di *"non [aver] partecipato ad operazioni finalizzate alla ricognizione completa di Demani Comunali, ma esclusivamente ad indagini utili all'adozione di provvedimenti di affrancazione [...]"*. La Sezione ha, pertanto, rilevato come l'obiettivo previsto dal menzionato art. 1 della legge regionale n. 1/1984 non sia stato implementato neppure mediante una tempestiva e completa attuazione delle competenze trasferite alla Regione e, in particolare, mediante una tendenzialmente definitiva individuazione dei domini collettivi secondo i procedimenti previsti dal risalente impianto normativo degli anni '20 del secolo scorso.

Al riguardo, si rammenta come l'amministrazione regionale si sia, infatti, limitata a realizzare una indagine conoscitiva. Importanti economisti e giuristi, tuttavia, hanno più volte rilevato come l'incertezza rappresenti un ostacolo allo sviluppo economico. Nel caso di specie, è stato sottolineato come le decisioni economiche possono essere, invero,

influenzate dall'incertezza correlata alla possibile presenza di domini collettivi con conseguenti ripercussioni in merito alla alienabilità delle porzioni di terreno interessate ovvero alla legittimità delle operazioni di esproprio su tali beni. La necessità di attendere l'esito dell'eventuale contenzioso innanzi al competente Commissariato per la liquidazione degli usi civici può ingenerare una dilazione dei procedimenti amministrativi necessari all'avvio di attività economiche ovvero alla realizzazione di importanti infrastrutture. Allo stesso tempo, le collettività titolari dei diritti sui domini collettivi potrebbero non essere poste nella condizione di conoscere tempestivamente le terre sulle quali esercitare i propri diritti. È stato rilevato, pertanto, come la promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale appaia funzionale alla realizzazione dell'obiettivo dichiarato dal legislatore regionale di favorire lo *"sviluppo economico dei territori interessati"*, contribuendo a ridurre l'incertezza sulla presenza di beni collettivi sul territorio regionale. Del resto, già con nota del 26 febbraio 1981, riprodotta nell'appendice E dell'approvato referto, l'allora Commissario per la liquidazione per gli usi civici avente sede in Roma sollecitava la Regione a porre in essere le *"operazioni di accertamento e verifica in sede amministrativa"* previste dalla legge 16 giugno 1927 n. 1766, richiedendo peraltro all'amministrazione regionale di segnalare bimestralmente l'esito delle disposte indagini. In merito, è stato, tuttavia, rilevato come, dalle interlocuzioni istruttorie con la Regione, sia emerso che a oltre quarantatré anni dalla citata missiva l'amministrazione stessa affermi che *"tenuto anche conto che l'unica fonte certa, su base geometricoparticellare delle terre soggette ad uso civico è data dal Catasto Gregoriano, non si dispone di una mappatura complessiva delle aree di proprietà privata gravate da uso civico. Tuttavia, sono disponibili presso l'archivio regionale gli esiti degli accertamenti effettuati nel corso degli anni da parte dell'amministrazione regionale. Si ritiene opportuno rappresentare che per piccole porzioni di territorio è possibile con buona approssimazione riportare sul nuovo catasto le informazioni recuperate dal catasto pontificio. Operando su superfici ampie le consistenti differenze sui sistemi di rilevamento topografico e rappresentazione grafica, determinano rilevanti problemi di trasposizione"*. La Sezione ha, dunque, rilevato come l'amministrazione regionale abbia sostanzialmente inteso procedere alle operazioni di accertamento e verifica amministrativa soltanto in specifiche situazioni ovvero a seguito di specifica richiesta da parte dei privati ovvero degli enti esponenziali interessati. Non vi è stata dunque una attività di *"promozione"* ossia di impulso, come invece previsto dalla normativa che ha devoluto le competenze statali alla Regione. È stato, infatti, riscontrato come l'individuazione dei domini collettivi, in specie su terre private, non possa dirsi

sostanzialmente conclusa nonostante il notevolissimo tempo trascorso dal trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione. Con riferimento alla *"Ricognizione degli usi civici"*, inoltre, l'art. 2 della citata legge 17 gennaio 1984, n. 1 prevedeva una articolata interlocuzione tra l'amministrazione regionale, i comuni e gli enti esponenziali. In particolare, è stato previsto che *"la Giunta regionale, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, trasmette ai comuni, alle associazioni agrarie, comunque denominate, ed alle frazioni, l'elenco delle terre civiche di rispettiva appartenenza, individuate con i dati catastali"*. È stato, tuttavia, evidenziato come ancora - alla data di approvazione del referto - la Regione non disponga di un elenco completo delle *"terre civiche"* individuate con i dati catastali. Si rammenta che, con nota pervenuta in data 16 dicembre 2024, la Regione ha invero rappresentato che *"si ritiene opportuno segnalare che questa amministrazione sta procedendo nel lavoro di predisposizione di ulteriori mappe di sovrapposizione fra informazioni desunte dal catasto Gregoriano e Nuovo catasto terreni, aggiornando lo specifico link presente all'interno del sito della Regione Umbria (<https://www.regione.umbria.it/dati-einformazioni-sulle-terre-di-uso-civico-in-umbria>, "Esempi su indagine cartografica del Catasto Gregoriano")"*. La previsione normativa, dunque, non è risultata pienamente attuata pur avendo dato atto che la Regione dispone di una indagine conoscitiva elaborata nel 1984 dall'allora ente di sviluppo agricolo (senza tuttavia il riferimento alle singole particelle catastali ed al grado di dettaglio richiesto da citato articolo 2). La Regione ha, inoltre, documentato di aver posto in essere attività di interlocuzione con gli enti interessati nonché di aver acquisito alcune visure catastali nel 1990 e successivamente negli anni 2000. Non essendo stata perfezionata la procedura delineata dall'art. 2, comma 1, della legge regionale citata, non è risultata conseguentemente implementata la previsione di cui al successivo comma 2: *"i comuni, le associazioni agrarie, e le frazioni, in base ai loro inventari ed agli accertamenti ritenuti necessari, forniscono nei successivi 60 giorni notizie sullo stato dei terreni, sulle eventuali occupazioni abusive e sugli usi civici in esercizio, indicando altresì eventuali diritti di uso civico delle popolazioni su terre di privato possesso, in esercizio alla data di entrata in vigore della legge del 1927, n. 1766, per i quali non siano stati promossi o completati gli accertamenti e le operazioni ivi previsti"*. Di difficile realizzazione si è rivelata, pertanto, l'attività regionale in tema di repressione delle abusive occupazioni, che presuppone la necessaria mappatura dei beni collettivi, nonché una adeguata vigilanza da parte dei comuni ex art. 78 del d.p.r. n. 616/1977. In tale ambito è stato, peraltro, evidenziato come il T.A.R. del Lazio, sez. I, con la risalente sentenza del 26 gennaio 1987, n. 154 abbia avuto modo di precisare che ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. n. 11 del 15 gennaio 1972, spetti

alla Regione la tutela e la vigilanza sugli enti esponenziali delle collettività titolari (secondo la terminologia oggi utilizzata dalla l. n. 167/2017), mentre ai Comuni (ex art. 78, d.p.r. n. 616/1977) spetti una generica vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico. La difficoltà di pronta individuazione dei domini collettivi è stata, inoltre, acuita dalla mancata attuazione di quanto previsto dalla legge 20 novembre 2017 n. 168, all'art. 3 comma 7: *"Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali"*. Non sono risultate, pertanto, normate le *"forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili"*. A riguardo, la Sezione ha rilevato come non risulti che la Regione - scaduto il termine previsto per l'esercizio delle competenze regionali - abbia inteso verificare l'attuazione della predetta disposizione da parte degli enti esponenziali, né che l'amministrazione regionale abbia reso esecutivi gli atti adottati dagli stessi, ad eccezione delle modifiche statutarie. Peraltro, nel corso delle interlocuzioni istruttorie è emerso che talvolta la Regione non è neppure a conoscenza dello statuto vigente ovvero riscontra difficoltà a reperire finanche statuti che ha provveduto a dichiarare esecutivi, con ciò evidenziando carenze nella propria attività amministrativa. Dall'analisi della copiosa documentazione trasmessa dalla Regione Umbria e concernente gli enti esponenziali delle collettività territoriali si sono potute riscontrare informazioni non sempre coerenti con quanto segnalato dagli enti locali o esponenziali. A seguito dell'invio del referto - ai fini del contraddittorio -, la Regione non ha inteso evidenziare l'eventuale erroneità di quanto riferito dagli enti esponenziali rispetto a quanto da essa stessa comunicato alla Sezione. A titolo esemplificativo, sono stati menzionati casi di diversa indicazione della denominazione/forma giuridica dell'ente esponenziale nei vari documenti pervenuti. Al riguardo, infatti, giova rammentare come, per quanto concerne il territorio del Comune di Acquasparta, la Regione Umbria abbia trasmesso a questa Sezione uno Statuto-Regolamento del *"Dominio collettivo di Portaria"*, mentre il Comune di Acquasparta aveva menzionato il medesimo qualificandolo come *"A.S.B.U.C. di Portaria"*, coerentemente con quanto indicato nella tabella *"Allegato 1 - elenco e indirizzi domini collettivi"* allora trasmessa dalla Regione Umbria. Difformità nella denominazione è stata riscontrata anche con riferimento al *"Dominio collettivo di Nicciano"*

nel comune di Ferentillo, in quanto nella suddetta tabella *"Allegato 1 – elenco e indirizzi domini collettivi"*, l'amministrazione regionale aveva annotato che, con delibera A.D.U. 31/05/1991, la nuova denominazione è *"Amministrazione dei beni di uso civico dei frazionisti di Nicciano e dei frazionisti di Loreno"*, mentre nello statuto reso disponibile dalla stessa Regione, l'ente è stato rappresentato come *"Amministrazione separata dei frazionisti di Nicciano"* e, contestualmente, l'articolo 1 del relativo statuto riporta il termine di *"Dominio Collettivo di Nicciano"*. La *"Comunanza agraria di Valle di Giove"* (denominazione utilizzata nello statuto) nel comune di Valtopina è stata, invece, indicata come *"C.A. Vallo e Giove"* nella suddetta tabella regionale. In altre fattispecie si sono potute rilevare incertezze circa il perfezionamento dell'iter di istituzione degli enti esponenziali. Al riguardo, con riferimento al Comune di Foligno, lo stesso ha individuato la *"Comunanza di Forcatura"* tra gli enti esponenziali presenti sul proprio territorio. Diversamente la Regione, nella citata tabella *"Allegato 1 – elenco e indirizzi domini collettivi"*, ha fatto menzione dell'*"ASBUC Forcatura"* rappresentando che, con d.g.r. n. 1578 del 21 dicembre 2015, la stessa è stata istituita con contestuale scioglimento della preesistente comunanza agraria. L'istituzione dell'A.S.B.U.C. è stata indicata come *"in itinere"*. Stessa informazione è risultata, dalla tabella della Regione, per le Comunanze agrarie di *"Pisenti e Tesina"* e di *"Rio e Seggio"* che sono state individuate dalla Regione rispettivamente come *"A.S.B.U.C. Collelungo, Pisenti e Tessina"* e *"A.S.B.U.C. Rio e Seggio"*. Il Comune di Cascia ha citato le Comunanze agrarie di *"Avendita-Colle di Avendita"* e *"Maltignano"* come *"non costituite"*, laddove le stesse figurano come vigenti nel più volte citato elenco trasmesso dalla Regione Umbria, nel quale si è potuta, invece, riscontrare la vigenza delle Comunanze agrarie di *"Giappiedi"* e di *"Castel San Giovanni"*, laddove le stesse non hanno trovato menzione da parte del Comune di Cascia. La *"Comunanza agraria di Valdonica"*, infine, richiamata dal medesimo Comune di Cascia, non è stata rinvenuta nell'elenco regionale. Il Comune di Baschi ha indicato la presenza della *"Comunanza agraria di Baschi"*, tra gli enti esponenziali presenti sul proprio territorio, laddove, la Regione ha riportato, nell'*"Allegato 1 – elenco e indirizzi domini collettivi"*, la seguente annotazione *"c.a. Baschi non individuati i terreni, solo individuato il comune"*.

Giova, peraltro, rammentare come la Regione abbia trasmesso alla Sezione proprie note (del 1992 e del 1994) indirizzate agli enti esponenziali, con le quali i medesimi venivano sollecitati a recepire un nuovo modello di statuto-regolamento - in considerazione degli intervenuti mutamenti del quadro normativo - con apposito atto formale e ad inviarne

copia per l'approvazione e la successiva pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria. In ordine alle menzionate richieste sono state trasmesse alla Sezione note riguardanti i seguenti enti esponenziali: *"Consorzio dei Possidenti di Rogoveto e Petano"* (Comune di Ferentillo); *"Comunanza agraria di Verchiano e Roccafranca"*, *"Comunanza agraria di Colle San Lorenzo"* (Comune di Foligno); *"Dominio collettivo di Itieli"* (Comune di Narni); *"Dominio collettivo di Poggio Lavarino"* (Comune di Terni); *"Comunanza agraria di Bovara"* (Comune di Trevi); *"Comunanza agraria di Poggio di Croce"* (Comune di Preci). Al riguardo, è stato osservato che, dalla documentazione acquisita, non è risultato sempre verificabile l'intervenuto adeguamento degli statuti con riferimento a quanto a suo tempo richiesto dalla Regione Umbria. Inoltre, per i seguenti enti esponenziali, la Sezione ha reperito autonomamente versioni di statuti più recenti rispetto a quelli allora trasmessi dalla Regione Umbria: (i) *"Comunanza Agraria di Afrile"* (Comune di Foligno), per la quale la versione dello statuto trasmessa dalla Regione è stata approvata con determinazione dirigenziale n. 3020 del 13 maggio 1997, mentre sul BUR è stata reperita una versione approvata dall'Assemblea degli Utenti n. 3 in data 9 luglio 2021 (Supplemento ordinario n. 4 al «Bollettino Ufficiale» - Serie Generale - n. 71 del 9 dicembre 2021); (ii) *"Comunanza agraria di Petrignano del Lago"* (Comune di Castiglione del Lago), per la quale un successivo Statuto, rispetto a quello approvato con determinazione dirigenziale n. 10921 del 27 novembre 2002 e trasmesso dalla Regione Umbria, è stato adottato dall'Assemblea Generale degli Utenti con Deliberazione n. 04/24 ed è stato pubblicato sul Supplemento ordinario n. 6 al «Bollettino Ufficiale» - Serie Generale - n. 35 del 17 luglio 2024; (iii) *"Dominio Collettivo di Frattuccia"* (Comune di Guardea), per il quale un successivo Statuto, rispetto a quello approvato con determinazione dirigenziale n. 411 del 26 gennaio 2000 e trasmesso dalla Regione Umbria, è stato adottato dall'Assemblea Generale degli Utenti con Deliberazione n. 4 del 30 settembre 2020 ed è stato pubblicato sul «Bollettino Ufficiale» - Serie Generale - n. 11 del 28 febbraio 2024. Per gli enti esponenziali di seguito elencati per Comune di appartenenza territoriale, infine, dalla documentazione trasmessa a questa Sezione, non sono stati riscontrati gli atti con cui è stato dichiarato esecutivo lo statuto: (i) *"Dominio collettivo di Santa Restituta"* - Comune di Avigliano Umbro; (ii) *"Comunanza agraria di Collemancio"* - Comune di Cannara; (iii) *"A.S.B.U.C. Ponte"* - Comune di Cerreto di Spoleto; (iv) *"C.A. Arvello"*, *"C.A. Belfiore"*, *"A.S.B.U.C. di Cassignano"*, *"A.S.B.U.C. Forcatura"*, *"C.A. Morro"*, *"C.A. di Pisenti e Tesina"*, *"C.A. di Rasiglia"*, *"C.A. Colle San Lorenzo"*, *"C.A. di Ravignano"*, *"C.A. di Verchiano e Roccafranca"* - Comune di Foligno; (v) *"Dominio collettivo di*

S. Urbano" – Comune di Narni; (vi) "Università agraria Poggio di Otricoli" – Comune di Otricoli; (vii) "Comunanza agraria di Roccanolfi" – Comune di Preci; (viii) "Comunanza agraria di Cammoro", "Università agraria di Orsano" – Comune di Sellano; (ix) "ASBUC di Vallo di Nera", "Università agraria di Meggiano e Piedipaterno" – Comune di Vallo di Nera; (x) "Comunanza agraria di Gallano" – Comune di Valtopina; (xi) "Università degli uomini originari di Costacciaro" – Comune di Costacciaro; (xii) "Comunanza agraria di Torri e Barattano" – Comune di Gualdo Cattaneo; (xiii) "Poggio Nuovo di Guardea" – Comune di Guardea; (xiv) "C.A. Badia San Cristoforo" – Comune di Castiglione del Lago; (xv) "Comunanza Agraria di Silvignano" – Comune di Spoleto. Con riferimento, infine, alle attribuzioni riservate dall'art. 3 della legge regionale n. 1/1984 le stesse sono risultate poste in essere dalla Giunta, previa istruttoria da parte dei competenti uffici regionali. Sono state, inoltre, rilevate criticità in merito all'esercizio delle competenze in materia di mutamenti d'uso correlate anche alla mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 7 della legge in merito al Piano di sviluppo economico. In primo luogo, è stato evidenziato come – nel caso oggetto del contenzioso in essere presso il Commissario iscritto al n. 28/2024, i cui atti principali sono stati riprodotti in appendice al referto approvato con la deliberazione n. 151/2024/VSG del 19 dicembre 2024 – il procedimento di mutamento d'uso non è stato intrapreso, in quanto soltanto in seguito all'avvio delle procedure per la realizzazione dell'opera infrastrutturale, la Regione ha avviato il procedimento di reintegra. Tale provvedimento, inoltre, era – alla data di approvazione del referto – sospeso in attesa delle determinazioni del Commissario, confermando, pertanto, l'importanza di una corretta previa individuazione in via amministrativa dei domini collettivi. Sotto il profilo della legittimità dell'attività amministrativa è stato, inoltre, rilevato come – dal verbale della Conferenza di servizi decisoria del 18 ottobre 2024, sottesa al contenzioso n. 28/2024 – si evinca l'invito alla stessa del "Ministero della Giustizia - Commissariato per la liquidazione degli Usi Civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana" il quale sembrerebbe essere stato considerato alla stregua di una autorità amministrativa e non giurisdizionale. A riguardo, la Sezione, richiamando le considerazioni già esposte nel primo capitolo, ha rilevato come le competenze amministrative del Commissario per la liquidazione agli usi civici siano state trasferite alla Regione, residuando in capo al Commissario (inteso quale organo magistratuale) le sole competenze giurisdizionali. Pur prendendosi atto che la presidenza della Conferenza decisoria non è risultata ascritta alla Regione Umbria, non consta che l'amministrazione regionale – quale soggetto interessato e titolare delle competenze amministrative in

precedenza attribuite al Commissario - abbia evidenziato tale aspetto, potenzialmente idoneo a riverberarsi sulla legittimità delle determinazioni assunte in sede di conferenza. In secondo luogo, in riferimento all'esercizio delle competenze regionali in materia di mutamento d'uso, la Sezione ha rilevato quanto segue. La legittimità di alcuni provvedimenti di mutamento della destinazione d'uso adottati dalla Regione Umbria è stata indagata in primo grado dal Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Lazio, Umbria e Toscana con la sentenza n. 19/2018 depositata il 13 marzo 2018. Tale sentenza è stata poi impugnata innanzi alla Corte d'Appello di Roma che si è pronunciata con sentenza n. 2008/2021 depositata il 17 marzo 2021.

Nella sentenza di primo grado, non riformata sul punto in grado di appello, sono stati delineati importanti postulati in merito al rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità che devono informare la procedura relativa al mutamento di destinazione d'uso. È, inoltre, stato richiamato quanto statuito in materia dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza n. 1698/2013.

Il caso sottoposto al Commissario, inoltre, ha riguardato il mutamento di un bene collettivo riconducibile ai cives rappresentati da un ente diverso dal Comune. Nonostante l'assenso dell'ente esponenziale, la sentenza di primo grado affermava la illegittimità dell'occupazione temporanea determinata dal mutamento d'uso assentito dalla amministrazione regionale. Il reclamo proposto dalla Regione Umbria veniva inoltre rigettato. Questa Corte ha pertanto inteso verificare i provvedimenti di mutamento d'uso adottati successivamente alle predette sentenze. Invero, la Regione non risultava comunque vincolata a quanto affermato nelle sentenze menzionate non aventi efficacia erga omnes. Tuttavia, in ossequio al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, la stessa è tenuta a considerare i principi affermati nelle sentenze non utilmente impuginate, quanto meno al fine di approfondire un adeguato impianto motivazionale, laddove nell'esercizio della propria attività amministrativa intendesse discostarsene. Si è fatto particolare riferimento, ad esempio, alle delibere di Giunta regionale - adottate successivamente alle sentenze citate - il 30 giugno 2022, n. 654, per lo svolgimento del mercato settimanale e area di parcheggio stagionali e il 26 aprile 2023, n. 423, relativa al cambio di destinazione d'uso temporaneo di terreni demaniali, per l'ampliamento di attività di cava. In tali provvedimenti amministrativi, la Regione ha dato atto di aver provveduto a richiedere il parere del Ministero della Cultura - Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio dell'Umbria. Tuttavia, la Regione non ha fornito alcuna

motivazione in ordine all'avvenuta verifica circa l'avvenuta conformità delle *"dinamiche procedurali"* ai cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza n. 1698/2013). Parimenti, né nei documenti istruttori della Regione né nelle delibere, è stato possibile cogliere le ragioni che indurrebbero la Regione a ritenere non applicabili i predetti principi ai mutamenti d'uso richiesti. Parimenti, nella predetta documentazione non è risultato che la Regione abbia adeguatamente motivato circa il fatto che la diversa destinazione *"...rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili"* ex art. 41 del regolamento attuativo di cui al r.d. n. 332/1928, non solo nell'immediato ma anche per il futuro.

Tale disamina ha condotto questa Sezione ad osservare che l'autorità regionale, nel suo ruolo di vigilanza sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico, deve mediante adeguata motivazione far luogo ad una valutazione complessiva diretta a dimostrare in concreto che la nuova diversa destinazione rappresenti effettivamente un beneficio presente e futuro per la generalità degli abitanti.

Questa Corte ha inteso, pertanto, richiamare l'attenzione dell'amministrazione regionale sulla necessaria predisposizione, pro futuro, di un adeguato impianto motivazionale che consenta di evitare che eventuali atti amministrativi adottati possano risultare illegittimi, e di poter apprezzare che - laddove l'amministrazione abbia inteso discostarsi da quanto affermato in precedenti giurisprudenziali - ciò sia avvenuto con una cognizione di causa tale da essere sorretta da una adeguata e legittima valutazione delle peculiarità del singolo caso.

Giova, peraltro, rammentare che con le ordinanze n. 37 del 10 dicembre 2024 e n. 40 del 13 dicembre 2024, il Presidente aveva convocato l'adunanza pubblica per il giorno 19 dicembre 2024. Con le note di questa Sezione n. 3624 del 10 dicembre 2024 e n. 3782 del 13 dicembre 2024, era stata data comunicazione della predetta adunanza e trasmesso lo schema del referto alla Regione Umbria, la quale con la nota prot. n. 0272639 del 16 dicembre 2024 (acquisita al prot. n. 3795 in pari data), aveva formulato precisazioni e chiarimenti in merito alle osservazioni della Sezione di cui al menzionato schema di referto. Nello specifico, la Regione, *"nel prendere atto del corposo ed oltremodo interessante approfondimento svolto"* dalla Sezione, aveva inteso segnalare che stava *"procedendo nel lavoro di predisposizione di ulteriori mappe di sovrapposizione fra informazioni desunte dal catasto Gregoriano e Nuovo catasto terreni, aggiornando lo specifico link presente all'interno del sito della Regione Umbria"* (<https://www.regione.umbria.it/dati-e-informazioni-sulle-terre-di-uso-civico->

in Umbria, "Esempi su indagine cartografica del Catasto Gregoriano"). La Regione aveva fatto, altresì, presente che era "stato predisposto dagli uffici regionali, ed [era allora] in fase di test, un applicativo web che [avrebbe consentito], inserendo i riferimenti catastali del Nuovo Catasto Terreni (Comune, Foglio e particella), di visualizzare agevolmente il contenuto delle banche dati alfanumeriche e geografiche predisposte [e che] a tal fine, quanto prima possibile [sarebbero state] rappresentate geograficamente le risultanze delle banche dati alfa numeriche già predisposte (file in formato xls) e [sarebbero state] caricate, man mano che [fossero] completate, le ulteriori mappe contenenti le informazioni riferite al Catasto Gregoriano". Con riferimento ai progetti PNRR, la Regione aveva informato la Sezione che "nel corso dell'estate sono stati effettuati diversi incontri tecnici con referenti di ANAS S.p.a. al fine di condividere le modalità di accertamento preventivo della presenza di terreni gravati da diritti di uso civico interferenti con i progetti di competenza della stessa Società". Il contraddittorio è proseguito nel corso dell'adunanza pubblica del 19 dicembre 2024, momento in cui, in particolare, la Regione aveva espresso apprezzamenti e ringraziamenti per il referto messo a disposizione dell'amministrazione regionale. L'amministrazione aveva riferito, nella persona del dott. Michellini, che, per poter addivenire all'obiettivo della norma, sarebbero stati necessari tre investimenti: un investimento di tipo organizzativo, relativo alla necessità di un presidio adeguato, un investimento di tipo personale, di risorse, non necessariamente imponente, ma comunque, specializzate per poter rappresentare a tutti i portatori di interesse, quale è il quadro della Regione Umbria rispetto ai domini collettivi, ed un investimento di carattere informatico. L'amministrazione regionale, nella persona del dott. Benci, aveva rappresentato la necessità di effettuare un'attività di monitoraggio che non sia riconducibile alla difesa tecnica, ma volto anche a comprendere le intersezioni con i procedimenti regionali, manifestando l'intento di riesaminare tutti i provvedimenti emanati negli ultimi cinque anni dal Commissariato, compresi delle fasi di appello, per esaminarne le risultanze ed i relativi profili applicativi e precisando di intendere terminare tale riesame nel primo semestre del prossimo anno (2025). L'amministrazione regionale, infine, nella persona del dott. Grohmann, aveva ribadito le attività regionali in fase di attuazione al fine di mettere a punto la banca dati, anche mediante il perfezionamento di un applicativo, operante mediante il sistema di informazioni geografiche, per cui – una volta terminate le riferite attività – sarebbe stato possibile, inserendo il Comune, foglio e particella del nuovo catasto, avere immediatamente la situazione di tutti gli accertamenti e gli esiti delle sentenze, compresi quelli del vecchio catasto. È stato rappresentato di aver pensato più volte alla necessità di

avviare le attività di ricognizione, pur avendo sinora operato in tutti quei singoli casi ove era necessario un intervento, anche laddove si trattava di valutare le ripercussioni di una infrastruttura. Ciò è avvenuto, secondo quanto riferito, con particolare riferimento alle attività che vedono coinvolta Anas, come, ad esempio, per le infrastrutture in Valnerina. Il Dott. Grohmann aveva rappresentato la difficoltà di una ricostruzione complessiva, a fronte di documentazione, anche risalente nel tempo, non sempre nota, portando alcuni esempi. Con specifico riferimento alla vicenda riconducibile alla Conferenza relativa alla c.d. strada Tre Valli, la Regione aveva rammentato come la competenza dell'indizione della conferenza fosse in capo ad Anas, che ne aveva la presidenza, tanto che l'amministrazione regionale, ricevuta la convocazione, aveva palesato alla presidenza stessa le proprie perplessità circa l'invio della convocazione al Commissario agli usi civici (nella persona del magistrato).

Dall'esito dell'attività istruttoria, è – quindi – emerso un impiego non particolarmente rilevante di risorse per l'esercizio delle proprie competenze in materia di domini collettivi. In particolare, la Regione dedica un numero esiguo di risorse umane per l'esercizio delle proprie funzioni amministrative e non sostiene costi per l'attribuzione di incarichi a periti demaniali³. In tempi recenti, non vi sono stati flussi finanziari relativi a contributi e provvidenze previsti dalle leggi n. 1/1984 e n. 18/2011. Il contenzioso, pur se afferente a tematiche particolarmente sensibili per il territorio e la comunità di riferimento, appare numericamente esiguo con costi di natura legale non particolarmente significativi.

In ragione del numero di risorse umane e materiali impiegate, la Sezione ha rilevato un uso efficiente delle risorse nel senso economico del termine, ossia di correlazione tra i risultati ottenuti e le risorse utilizzate per ottenere l'obiettivo prefissato dalla norma. È stato, infatti, evidenziato come il personale appaia specializzato (essendovi unità da tempo addette alla specifica e complessa materia dei domini collettivi) e in grado di fornire con apprezzabile grado di celerità elementi di informazione utili laddove richiesti.

Con riguardo, al profilo della economicità della gestione - nell'ambito delle attività di verifica circa l'esistenza di domini collettivi - l'attività della Regione non ha presentato, secondo quanto rappresentato nel corso dell'istruttoria, spese esorbitanti o non necessarie.

La Sezione ha, tuttavia, evidenziato la necessità di assicurare al cittadino-utente un'agevole ed intellegibile consultazione degli accertamenti amministrativi o

³ La Regione non ha comunicato aggiornamenti in merito rappresentando mutamenti della situazione.

giurisdizionali già intervenuti di guisa da evitare che lo stesso debba sostenere, in proprio, il pagamento di compensi professionali per acquisire tali informazioni, frequentemente già in possesso della pubblica amministrazione regionale, sia pure in forma non immediatamente accessibile. Sotto il profilo dell'efficacia della gestione, invece, questa Corte ha rilevato il sostanziale mancato raggiungimento degli ambiziosi obiettivi indicati dal legislatore regionale in riferimento ai domini collettivi. Dall'istruttoria è emerso, infatti, che la Regione non aveva un quadro tendenzialmente completo e di immediata percezione della localizzazione (con identificazione della singola particella catastale) dei domini collettivi insistenti sul proprio territorio, in specie per quanto concerne le terre private gravate da usi civici. È stato sottolineato come la presenza del contenzioso, di per sé numericamente non rilevante, introduce un grado di incertezza nelle attività amministrative afferenti anche alla realizzazione di opere infrastrutturali connesse al PNRR ovvero relativi ai corpi idrici. Frequentemente il contenzioso resta latente sino all'avvio di correlati procedimenti amministrativi ai quali risulta coevo. La Sezione pertanto ha raccomandato all'amministrazione regionale di esercitare, nel rispetto comunque del principio di economicità ed efficienza, con sufficiente continuità le proprie competenze concernenti la promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica e sistemazione dei beni di uso civico. In tal modo è possibile ridurre i casi in cui il contenzioso sia istaurato proprio in concomitanza alla necessità di adottare provvedimenti amministrativi di varia natura sulle aree che si ritengono (senza che vi sia ancora certezza) interessate da domini collettivi. È apparso, inoltre, necessario che la Regione, sotto il profilo dell'efficacia, possa implementare la propria attività di *"tutela e vigilanza sugli enti e Università agrarie che amministrano beni di uso civico"* ex lettera g) ultimo comma del d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11. La Sezione ha spesso riscontrato una discontinuità dell'azione amministrativa esercitata in merito dalla Regione. Con riferimento a taluni enti, la Regione ha sollecitato da oltre un decennio l'invio degli statuti ovvero di chiarimenti. Rispetto al mancato riscontro degli enti da essa vigilata, non sono risultate, tuttavia, essere state assunte determinazioni al riguardo. Inoltre, è stato sottolineato come la riscontrata mancata disponibilità degli statuti abbia indotto a ritenere che la Regione non si sia posta nella condizione di verificare la legittimità degli atti adottati dagli organi degli enti vigilati. Non è risultato, inoltre, un continuo raccordo, nello spirito della leale collaborazione istituzionale, tra Regione e Comuni tenuti ad un'attività di vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico ex art. 78 del d.p.r. 616/1977. Analoghe perplessità sono emerse in

relazione al registro delle persone giuridiche di diritto privato che – alla data di approvazione del referto – vedeva un numero estremamente ridotto di enti esponenziali debitamente iscritti, nonostante la determinazione assunta dalla regione sin dal 2018 circa l'iscrizione ex lege degli stessi. Parimenti poco efficace era apparsa, infine, l'attività regionale circa i provvedimenti da assumere in relazione ad eventuali abusive occupazioni. Al riguardo, invero, l'attività regionale era sembrata esigua non emergendo – secondo quanto riferito dalla Regione – occupazioni abusive ovvero la necessità di adottare in via amministrativa provvedimenti di reintegra ulteriori rispetto a quelli già adottati. In merito, tuttavia, la Sezione ha evidenziato come la repressione del fenomeno delle abusive occupazione presupponga previamente la pronta individuazione dei domini collettivi. Attività che, anche laddove completata, sembra essere stata non adeguatamente informatizzata e resa di immediata percezione, attesa l'assenza di dati catastali attuali. Tali argomentazioni hanno trovato conferma anche dall'esame della documentazione afferente al citato contenzioso n. 28/2024. In tale contesto la Regione aveva avviato il procedimento di reintegra soltanto dopo l'avvio del procedimento amministrativo per la realizzazione dell'opera infrastrutturale. Tale procedimento, tuttavia, è stato intrapreso sulla base della riscontrata intestazione catastale a privati di alcune porzioni di terreno. È stato considerato, dunque, evidente come la previa mappatura dei domini collettivi avrebbe consentito alla Regione di percepire immediatamente tale circostanza e di avviare la reintegra ben prima dell'avvio del procedimento amministrativo connesso alle infrastrutture riconducibili ai finanziamenti del PNRR. La Sezione, prendendo atto di quanto già realizzato nel corso dell'istruttoria dalla Regione, ha raccomandato – rimettendo all'amministrazione le modalità applicative – la realizzazione di una efficace e moderna banca dati in grado di evidenziare con immediatezza le particelle per le quali in via amministrativa o giurisdizionale sia stata accertata la presenza di domini collettivi. Tale ultima osservazione è risultata essere, altresì, rilevante sotto il profilo della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa. L'esercizio di un controllo diffuso da parte della collettività presuppone, infatti, la immediata intellegibilità e disponibilità delle informazioni concernenti i domini collettivi ciò anche al fine di segnalare circostanze di fatto non note alle amministrazioni comunali o alla Regione e relative all'utilizzo di domini collettivi in modo non conforme a legge. Infine, la Sezione ha raccomandato una maggiore attenzione al rispetto del principio di imparzialità nell'azione amministrativa in riferimento all'esercizio delle funzioni connesse ai mutamenti d'uso dei domini collettivi, nonché l'adozione di criteri generali

volti ad orientare ex ante l'azione amministrativa in una materia caratterizzata da un quadro normativo risalente, stratificato e spesso non adeguatamente coordinato. Tale esigenza è stata avvertita, altresì, attesa la mancata attuazione di quanto previsto dalla legge n. 1/1984, la quale, invece, avrebbe fornito all'amministrazione regionale delle coordinate caratterizzate da una minore astrattezza e genericità per la valutazione della legittimità dei mutamenti d'uso. Conclusivamente, è stato rilevato come una maggiore definizione ed una migliore facilità di comprensione ed estrazione di dati - immediatamente fruibili da una complessiva ricognizione regionale - potrebbe agevolare, in tal senso, anche le attività intestate dal legislatore agli enti locali, non dovendo ricorrere, nel caso, a professionisti e periti demaniali, magari non sempre a disposizione degli enti stessi o, comunque, interessati a specifiche procedure, a fronte di spese da sostenere da parte del singolo, ente o cittadino. D'altronde, una scarsa generale consapevolezza dei puntuali dati catastali e della condizione giuridica del bene collettivo, come anche dei precedenti giudiziari relativi a specifiche particelle territoriali, magari con riferimenti a sentenze datate nel tempo e riconducibili a porzioni di terreno individuate solo al catasto gregoriano, comporta - per gli interessati - un procedimento articolato di accertamento e può determinare, altresì, azioni legali in contenzioso, dalle quali derivano necessariamente spese sia di carattere amministrativo che giudiziario, per il costo delle indagini, degli eventuali periti e tecnici specializzati e per l'apparato giurisdizionale. Al riguardo la Sezione ha auspicato che il referto avesse potuto costituire una importante base documentale in sé, come anche che le attività interlocutorie prodromiche alla sua redazione possano essere di stimolo non soltanto - sebbene in primis - alla definizione conclusiva di una fruibile banca dati, ma anche a porre l'attenzione su una materia comunque complessa, che vede, tuttavia, il coinvolgimento di numerosi attori nei procedimenti ad essa riconducibili. Uno spunto che potesse essere, pertanto, anche di riflessione per poter addivenire ad una maggiore cultura e consapevolezza, anche capillare, del fenomeno complessivamente considerato e di diritti comunque costituzionalmente garantiti e collegati a questioni pure rilevanti, quali lo sviluppo e la difesa dell'ambiente.

2.2 Misure consequenziali adottate dalla Regione Umbria

Giova rammentare come la deliberazione n. 151/2024/VSG del 19 dicembre 2024 è stata depositata il 31 dicembre 2024 e trasmessa alla Regione Umbria con nota prot. n. 3879 in pari data. Con la stessa la Sezione ha disposto che l’amministrazione regionale provveda a comunicare *“a questa Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento dell’allegato referto, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20”*. L’adozione di tali misure, pertanto, avrebbe dovuto essere resa nota dalla Regione entro il termine dato del 30 giugno 2025.

Atteso infruttuosamente il decorso del suddetto termine, l’amministrazione regionale è stata sollecitata a voler fornire riscontro entro dieci giorni dal ricevimento della nota di sollecito⁴. La Regione ha, pertanto, fornito riscontro con nota avente ad oggetto: *“Deliberazione n. 151/2024/VSG relativa all’indagine ‘L’amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria, anno 2024’. Relazione sulle misure consequenziali adottate”*⁵, con la quale ha riferito quanto di seguito riportato, in relazione alle carenze, rilievi e raccomandazioni evidenziate nel referto in riferimento all’azione amministrazione della Regione Umbria in materia di domini collettivi e terreni gravati da uso civico.

Nella citata nota, l’amministrazione regionale ha riferito di aver posto in essere *“azioni e attività consequenziali”*, *“successivamente alla data di ricezione del Referto”*.

In particolare, con riferimento alla mancanza di coerenza tra le informazioni indicate nella documentazione allora fornita dalla Regione e quanto la Sezione ha acquisito dagli enti esponenziali, l’amministrazione regionale ha comunicato di aver provveduto alla verifica delle discordanze segnalate, *“provvedendo alla correzione delle indicazioni sulle pagine del sito internet regionale dedicato a “Territorio Montano, Domini Collettivi e Usi Civici”, con particolare riferimento alla denominazione/forma giuridica dell’ente esponenziale [con] una verifica dei testi presenti nello stesso sito e [la] conseguente modifica ed aggiornamento dei contenuti”*.

Quanto alle osservazioni formulate nel referto circa la mancata disponibilità da parte della Regione di alcuni statuti degli enti esponenziali, l’amministrazione regionale ha riferito di aver *“proceduto a reiterare ulteriormente la richiesta agli enti, attività che proseguirà fino al completamento del ricevimento/recupero della documentazione mancante con l’obiettivo di*

⁴ Cfr. prot. n. 1865 del 4 luglio 2025.

⁵ Cfr. prot. n. 2044 del 14 luglio 2025.

completare l'acquisizione nel corso dell'anno". In particolare, è stato menzionato il recupero degli statuti dei seguenti enti: (i) "Consorzio dei Possidenti di Rogoveto e Petano", la cui legittimità dell'aggiornamento è stata verificata con d.d. n. 415/2006; (ii) "Dominio collettivo di Santa Restituta", approvato con d.d. n. 9230/2011; (iii) "Università agraria Poggio di Otricoli", approvato con d.d. n. 634/2000; (iv) "Comunanza agraria di Cammoro", approvato con d.d. n. 3969/2000; (v) "Università agraria di Orsano", approvato con d.d. n. 2092/2006; (vi) "Università agraria di Meggiano e Piedipaterno", approvato con d.d. n. 9717/2001.

Pur prendendo atto delle descritte attività regionali, occorre osservare come le stesse siano ancora attualmente in corso, stante il riferito obiettivo di completare l'acquisizione nel corso dell'anno 2025.

Con specifico riferimento all'assenza – rilevata nel referto – da parte della Regione della disponibilità un elenco completo delle "terre civiche e dei domini collettivi", peraltro precisamente individuate attraverso i relativi ed attuali dati catastali, l'amministrazione regionale ha riferito le misure adottate, qualificandole come "il lavoro più consistente portato avanti in questi mesi". Nello specifico, tale lavoro – secondo quanto riferito dalla Regione – "ha riguardato l'acquisizione della documentazione necessaria ad arricchire ulteriormente i dati disponibili sulle terre d'uso civico ed alla creazione di un webgis, attività finalizzate alla realizzazione di una efficace e moderna banca dati in grado di evidenziare con immediatezza le particelle per le quali in via amministrativa o giurisdizionale sia stata accertata la presenza o assenza di domini collettivi e di terreni gravati da uso civico".

Tale ultima descritta tipologia di attività si è andata ad aggiungere a quella di acquisizione e processamento delle mappe del Catasto Gregoriano, secondo il procedimento già noto a questa Corte, in quanto già approfondito in sede di interlocuzioni istruttorie intercorse al fine della redazione del referto⁶. In quest'ultimo caso, infatti, trattasi di fasi necessarie per le attività connesse allo svolgimento di procedimenti amministrativi o di richieste di accertamento, tanto che la Regione ha riferito di aver promosso "accordi con gli Archivi di Stato ed altri soggetti già detentori delle mappe del suddetto Catasto, per accelerare le attività di verifica ed ampliare la banca dati disponibile".

Intendendo aggiornare questa Corte, la Regione ha peraltro fornito una sorta di rendicontazione delle acquisizioni di immagini fotografiche propedeutiche al processamento delle suddette mappe, precisando che "gli uffici regionali hanno acquisito n.

⁶ Cfr. nota di risposta alla richiesta istruttoria prot. 2484 del 18 settembre 2024.

808 fotografie, di cui n. 657 relative alle sole mappe interessate da sentenze del Commissario e, di queste ultime, n. 451 nel corso del 2024 e n. 206 nel corso del 2025", attività preceduta, come anticipato, dai menzionati accordi, puntualmente specificati come di seguito riportato:

- "autorizzazione all'utilizzo, da parte dei dipendenti regionali incaricati, delle attrezzature fotografiche dell'Archivio di Stato di Perugia;
- autorizzazione dell'Archivio di Stato di Roma (nota n. 1139/P del 13.03.2025) per l'acquisizione gratuita di n. 118 mappe in scala 1:2.000 e 117 mappette a scala inferiore del Catasto Gregoriano per l'area orientale della Valnerina (provincia di Perugia), per il tramite del Consorzio Bacino Imbrifero Montano di Cascia, cui erano state precedentemente fornite dall'Archivio di Stato;
- a seguito di richiesta regionale, l'Archivio di Stato di Terni (nota 760/P del 01.04.2025) ha trasmesso alla Direzione Generale degli Archivi di Stato la possibilità di mettere a disposizione di questa Amministrazione le immagini digitali delle cartografie del Catasto Gregoriano, conservate presso il predetto Archivio".

Con riferimento a tali ultimi accordi, la Regione ha inteso, peraltro, precisare di essere in attesa di riscontro sulla possibilità di acquisizione massiva, laddove ha rappresentato come già possibile l'acquisizione per numeri limitati di mappe.

La Regione ha anche riferito come sia parallelamente in prosecuzione il lavoro di digitalizzazione a partire dalle mappe del vecchio catasto con riferimento agli esiti degli accertamenti relativi alla presenza di diritti di usi civici e a quanto stabilito dalle sentenze; attività per la quale è stata data la priorità al territorio della Valnerina, in quanto "contraddistinto da maggiori problematicità vista l'estensione di terreni gravati".

L'amministrazione regionale ha ulteriormente ribadito – come già avvenuto nel corso delle interlocuzioni istruttorie intrattenute al fine della redazione del referto – che trattasi di un lavoro particolarmente complesso, non solo per le fasi di digitalizzazione e georeferenziazione delle mappe, ma soprattutto per la fase di restituzione cartografica delle informazioni, in quanto dette attività richiedono "specifiche professionalità e tempi non sempre rapidi" anche in considerazione della "polverizzazione delle particelle catastali, dei frazionamenti che le stesse hanno subito nel corso del tempo oltreché della numerosità degli intestatari dei terreni", oltre al fatto - già noto a questa Corte - che "l'attività viene svolta dal personale regionale che è impegnato anche in altre attività, fra cui l'attuazione dei programmi finanziati dal FEASR".

La Regione, al riguardo, ha anche riferito che: "Le carte così realizzate e che progressivamente saranno completate, vengono rese disponibili su un apposito sistema informativo geografico (webgis) [e che] la finalità di questo lavoro è la possibilità di interrogare il webgis con i riferimenti

al nuovo catasto terreni (NCT), visualizzando le corrispondenti informazioni per le medesime superfici censite sul Catasto Gregoriano". Alla data del 16 ottobre 2025 il WebGIS Umbria Sistemi Naturalistici riporta la seguente nota informativa "Sistema informativo in costruzione-dati parziali in corso di aggiornamento".

Sotto il profilo della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa ed al fine di consentire l'esercizio di un controllo diffuso da parte della collettività - l'esercizio del quale presuppone la immediata intellegibilità e disponibilità delle informazioni concernenti i domini collettivi - la Regione ha riferito che "per consentire con maggiore semplicità la verifica della situazione in merito ai terreni del demanio civico ed ai terreni gravati da uso civico, è stata predisposta una specifica sezione denominata "Usi civici e domini collettivi", nell'ambito del webgis Umbria Sistemi Naturalistici e foreste già attivo e raggiungibile al link <https://siat.regione.umbria.it/webgisusn/>. In tale sezione dedicata sono inserite le informazioni cartografiche attualmente disponibili connesse ai domini collettivi ed ai terreni gravati da usi civici". Da quanto riferito dall'amministrazione regionale, è stato possibile apprendere che, oltre alle banche dati relative agli usi civici, il menzionato sistema WebGIS, "contiene e conterrà altri dati conoscitivi che consentono di ampliare le informazioni disponibili, quali vincolo idrogeologico, aree protette, siti della Rete Natura 2000, carte forestali, ecc.", tanto da rendere necessario un manuale utente - pubblicato nel sito istituzionale regionale - atto a facilitarne l'utilizzo anche da parte di utenti non esperti⁷.

L'amministrazione regionale - nel fornire lo stato dell'implementazione del sistema per tutti i dati dallo stesso contenuto, non ancora completata, anche con riferimento ai dati già in possesso della Sezione e trattati nel referto - ha puntualmente spiegato le funzionalità dello stesso e come sono state costruite le banche dati geografiche disponibili nella sezione usi civici e domini collettivi, come di seguito riportato: "il sistema informativo consente di caricare diverse mappe/immagini base di sfondo, sopra le quali visualizzare i diversi strati informativi, quali il modello digitale del terreno (mappa di base proposta all'apertura) o in alternativa ortofoto (foto aeree ortoproiettate e georiferite) che è possibile scegliere fra quelle a partire dal 1954-56 al 2020, consentendo così un'analisi delle variazioni dell'uso del suolo intercorse".

Inoltre, "le banche dati geografiche disponibili nella sezione usi civici e domini collettivi sono state costruite dagli uffici regionali in vario modo:

⁷ Dalla nota regionale si evince, infatti, che "al fine di agevolare l'utilizzo di tale strumento da parte di un'ampia utenza, anche non esperta di webgis, è stato predisposto un manuale utente (scaricabile dal sito regionale) che agevola la gestione del supporto e l'effettuazione delle ricerche".

- recuperando e unendo in unico strato le banche dati geografiche relative ai piani di gestione forestale (demanio e patrimonio civico); la base dati cartografica rappresenta le superfici oggetto di pianificazione forestale, riconducibili a Enti esponenziali, costituiti da Domini Collettivi e Comuni;
- trasposizione su sistema informativo geografico (GIS), della banca dati in excel relativa alle verifiche e agli accertamenti amministrativi, già in precedenza disponibile al sito <https://www.regione.umbria.it/dati-einformazioni-sulle-terre-di-uso-civico-in-umbria> (al momento la trasposizione è parziale e contiene 2499 su 3676, corrispondenti alle particelle che non hanno subito modifica di mappale dalla data dell'atto; è già stato avviato il lavoro per la restante parte che richiede approfondimenti per ciascuna particella al fine di verificare la corretta corrispondenza con il catasto attuale);
- poligoni di accertamento derivati a partire dal Catasto Gregoriano, che contengono la perimetrazione (costruita sulle mappe del Catasto Gregoriano) sovrapponibile alle basi catastali georiferite attuali;
- punti identificativi etichette mappali Catasto Gregoriano che identifica i punti di etichetta mappale riconosciuti sulle cartografie storiche dello stesso Catasto e collegati ad atti determinati; - presenza/assenza di diritti di uso civico identificati a seguito di Atti commissariali, sentenze o altri atti equipollenti (inserito il territorio dei Comuni per i quali con atti Commissariali è stata verificata l'assenza di gravame e rappresentate n. 1824 su n. 2348 particelle catastali, contenute nella banca dati excel disponibile sul sito; anche in questo caso per le restanti particelle occorre procedere ad approfondimenti per ciascuna di esse al fine di verificare la corretta corrispondenza con il catasto attuale)".

La Regione ha, peraltro, riferito che la predisposizione e la separazione dei vari strati cartografici sono state dettate dalla "diversa origine e [dal] notevole intervallo cronologico delle informazioni cartografiche relative al demanio civico e ai terreni gravati da uso civico (Catasto Gregoriano, Catasto di impianto meccanografico, basi dati catastali attuali)", precisando, altresì, che "tutte le banche dati possono essere interrogate a partire dalla mappa oppure si possono effettuare ricerche a partire dalla tabella attributi di ciascun livello usando filtri di ricerca disponibili (ad esempio: riferimenti catastali particella attuale o toponimo)".

Quanto, infine, alla raccomandazione formulata nel referto approvato con la deliberazione n. 151/2024 e riconducibile alla necessità di una maggiore attenzione al rispetto del principio di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa - con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni connesse ai mutamenti d'uso dei domini collettivi - ed a quella di adottare criteri generali volti ad orientare *ex ante* l'azione amministrativa la

Regione ha riferito di aver adottato, con la d.g.r. n. 700 del 9 luglio 2025, *“gli indirizzi per i mutamenti di destinazione d’uso e la compressione dei diritti di uso civico per i terreni di demanio civico, indicando i limiti, le procedure ed i documenti necessari per tali procedimenti”*, precisando come detto provvedimento sarebbe stato pubblicato nel sito *internet* regionale *“in corrispondenza della voce “Cambio di destinazione d'uso” presente nelle pagine dedicate a “Territorio Montano, Domini Collettivi e Usi Civici”*.

Giova, peraltro, osservare come il registro delle persone giuridiche di diritto privato – che vedeva un numero estremamente ridotto di enti esponenziali debitamente iscritti – da una verifica condotta sul sito *internet* della Regione sembra essere stato aggiornato in data 7 luglio 2025, pur non riportando ulteriori inserimenti, oltre a quelli già individuati nel referto, di n. 13 enti, tra cui: n. 8 Comunanze, n. 3 Domini, n. 1 Amministrazione separata e n. 1 Università.

2.3 Mutamenti d’uso – Adozione della d.g.r. n. 700 del 9 luglio 2025

Con d.g.r. n.700 del 9 luglio 2025, la Regione ha inteso ripercorrere le raccomandazioni effettuate dalla Sezione nel referto, con specifico riferimento alla necessità di adottare criteri generali volti ad orientare *ex ante* l’azione amministrativa in una materia caratterizzata da un quadro normativo risalente, stratificato e spesso non adeguatamente coordinato. Esigenza riconducibile alla mancata attuazione di quanto previsto dalla legge n. 1/1984, la quale, invece, avrebbe fornito all’amministrazione regionale delle coordinate caratterizzate da una minore astrattezza e genericità per la valutazione della legittimità dei mutamenti d’uso. Di tale d.g.r. n. 700 del 9 luglio 2025 è stata disposta la pubblicazione sul sito istituzionale dell’amministrazione regionale, e alla data del 16 ottobre 2025, risulta pubblicata sul sito Internet della Regione Umbria (www.regione.umbria.it) nelle pagine concernenti i domini collettivi e gli usi civici.

La Regione, infatti, ricorda come i terreni gravati da uso civico, se non utilizzati dalla comunità, possono essere destinati ad un diverso utilizzo, in conformità alle disposizioni di cui all’art. 12 della legge n. 1766/1927 ed all’art. 41 del r.d. n. 332/1928, purché ne derivi un effettivo vantaggio per la generalità degli abitanti e nel rispetto della vocazione dei beni. Viene sottolineato anche come il carattere fondamentale del mutamento di destinazione sia

la compatibilità con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. In base alla clausola risolutiva ricavata dal suddetto art. 41, 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. Il cambio di destinazione d'uso è proposto dall'ente esponenziale o dal soggetto gestore di cui all'art. 2, comma 4 della legge n. 168/2017 ed è sottoposto, con riferimento alla vocazione dei beni, alla valutazione della Giunta regionale e del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo, come anche chiarito dalle Sentenze della Corte costituzionale n. 113/2018 e n. 178/2018 e successiva Ordinanza di rettifica n. 226/2018.

La delibera di Giunta riporta uno stralcio della sentenza n. 103/2017, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che *“Pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928.”*, sottolineando anche che, *“la legge nazionale 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi) nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione ed ai mutamenti di destinazione rispetto a quanto previsto dalla legge n. 1766 del 1927 e dal R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332, come conferma successivamente la stessa Corte con sentenza n. 178/2018 e sentenza n. 71/2020”*.

Nel provvedimento si legge anche come, nell'evoluzione giurisprudenziale, la sentenza della Corte costituzionale n. 71/2020 abbia chiarito che *“il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici. Infatti, la natura integrata e inscindibile del vincolo paesistico-ambientale con il regime dei beni civici comporta che la tutela non possa consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale”* e che *“il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità «con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre*

medesime"» (sentenza n. 103 del 2017).", aggiungendo che: "Di regola, come per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico, vale anche nel caso di mutamento di destinazione il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto". "Proprio l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree."

Ricordando, peraltro, come l'istituto della mutazione di destinazione d'uso - disciplinato dall'art. 5 della l.reg. n. 1/1984 - stabilisce al comma 2 che *"non sono consentiti mutamenti di destinazione dei terreni in deroga a quanto previsto dai piani di sviluppo economico di cui al successivo art. 7"*, la Regione conferma che tali piani di sviluppo economici, non sono mai stati né presentati né adottati, precisando che tale previsione normativa è andata a sovrapporsi, senza coordinarsi, con quanto già stabilito dagli artt. 130 e 135 del r.d.l. n. 3267/1923, per come espressamente richiamati dall'art. 12 della legge 1766/1927.

Al riguardo, la Regione sottolinea che *"il quadro normativo in materia di "piani economici", di cui all'art. 12 della legge 1766/1927 e dell'art. 130 del r.d.l. n. 3267/1923, si è evoluto nel tempo anche in relazione alla necessità di recepire i principi e criteri di gestione forestale sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe, come espressamente già richiamate dall'art. 1 del D.Lgs. 227/2001 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57) ed ora dall'art. 1 del D.Lgs. 34/2018 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali)"*.

Nella d.g.r. n. 700/2025 è precisato che la Regione Umbria ha recepito il quadro normativo nazionale con la l.reg. 28/2001 (Testo unico regionale per le foreste) per come modificata dalla l.reg. 10/2022 e relativo regolamento regionale n. 7/2002 e s.m.i. I piani di gestione forestale di cui agli artt. 7 e 21 del r.r. 7/2002 sono approvati dall'Agenzia forestale regionale, hanno validità decennale ed individuano in termini catastali e geografici l'intera superficie di proprietà (art. 21, comma 1), disciplinando nel dettaglio l'uso dei boschi e dei pascoli permanenti, al fine della loro conservazione e miglioramento a lungo termine. Per quanto concerne, infine, la realizzazione di opere pubbliche, vengono ricordate le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1 -bis, del testo unico di cui al d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327: *"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”.

Vengono ricordate anche altre disposizioni normative, tra le quali la legge 29 aprile 2024, n. 56⁸.

Alla luce di tutto quanto sopra riepilogato, la Regione ha predisposto gli indirizzi tecnico-amministrativi di cui all’allegato A alla citata d.g.r. n. 700/2025, con i quali *“vengono chiariti i limiti, le procedure ed i documenti necessari per i procedimenti concernenti i mutamenti di destinazione d’uso e la compressione dei diritti di uso civico per i terreni di demanio civico”*⁹.

⁸ 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), al cui art. 12-ter è previsto 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 afferenti 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”*.

⁹ [...] 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

ripristinato, 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 afferenti 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".

Questa Corte, esaminate le riferite misure correttive adottate dall'amministrazione regionale, osserva come le attività avviate, sebbene non ancora concluse, diano atto e riscontro a parte dei rilievi formulati nel referto approvato con la deliberazione n. 151/2024 del 19 dicembre 2024 sull'attività amministrativa regionale. Al riguardo, pur comprendendo che trattasi di attività complesse, si evidenzia, tuttavia, come le stesse non siano risultate ancora allo stato concluse. In particolare, si osserva la mancata disponibilità di una banca dati completa contenente tutte le informazioni circa la presenza o meno di usi civici e/o domini collettivi, riconducibile ai dati del nuovo catasto terreni e comprendente l'indicazione degli eventuali atti commissariali, sentenze o altri atti equipollenti.

Pur prendendo atto di quanto riferito dall'amministrazione regionale circa le difficoltà legate alla numerosità degli intestatari dei terreni, all'estensione degli stessi, alle tempistiche non sempre rapide rispetto alla necessità di esaminare atti prodottisi in lunghi lassi temporali, nonché al fatto che la descritta attività ricognitiva viene svolta dal personale regionale, impegnato, peraltro, in altre e pure complesse attività, questa Corte auspica una quanto più celere possibile conclusione dei lavori.

Da quanto riferito dalla Regione in data 14 luglio 2025, si evince che le carte realizzate, e che progressivamente saranno completate, vengono rese man mano disponibili su un apposito sistema informativo geografico detto *WebGIS*, interrogando il quale con i riferimenti al nuovo catasto terreni (NCT) si possono anche visualizzare le corrispondenti informazioni per le medesime superfici censite sul Catasto Gregoriano. Di fatto, tale modalità costituirebbe – ove completata per tutte le particelle – un utile collegamento tra le informazioni censite nel vecchio catasto e quelle riconducibili al nuovo catasto, consentendo, tramite queste ultime, anche una agevole possibilità di ricerca.

Da quanto appare in fase di consultazione, il suddetto sistema informativo contiene – oltre alla ricognizione degli usi civici e dei domini collettivi – altre informazioni sui terreni umbri, quali quelle riconducibili ai sistemi naturalistici, alle carte forestali e geobotaniche, al vincolo idrogeologico ed alle aree boscate, agli ambiti di protezione e gestione faunistica, al Sistema delle Aree Protette e delle Aree Ramsar, alla Rete Natura 2000 ed alla Rete Ecologica Regionale (RERU).

Nella specifica sezione denominata "*Usi civici e domini collettivi*", sono inserite le informazioni cartografiche attualmente disponibili connesse ai domini collettivi ed ai terreni gravati da usi civici, potendo filtrare le informazioni già censite secondo i seguenti attributi:

- Usi civici – poligoni di accertamento derivati a partire dal Catasto Gregoriano;
- Usi civici – punti identificativi etichette mappali Catasto Gregoriano;
- Demanio civico e patrimonio pubblico identificato da pianificazione forestale;
- Usi civici – banca dati superfici di accertamento derivati dal nuovo catasto;
- Usi civici a seguito di atti commissariali o equipollenti;
- Quadro Unione Mappe Catasto Gregoriano.

Inoltre, cliccando sulla cartina in paro ad uno dei luoghi già censiti, come quelli della Valnerina, viene esposta una tabella di riepilogo con lo stato della particella catastale selezionata, la quale, peraltro, può essere anche ingrandita.

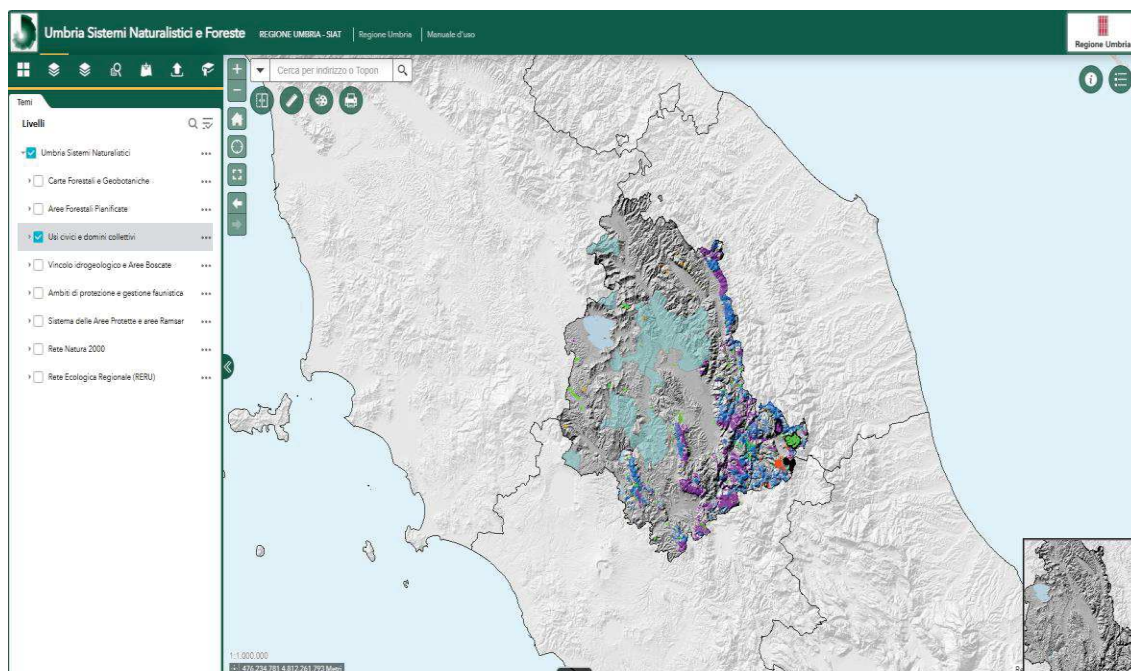
Quanto appena descritto può essere riscontrato nelle immagini di seguito riportate, tratte proprio dall'applicativo *WebGIS*.

Tabella 1 – Regione Umbria WebGIS Umbria Sistemi Naturalistici (livelli)

Livelli	
☒ Umbria Sistemi Naturalistici	...
▶ ☐ Carte Forestali e Geobotaniche	...
▶ ☐ Aree Forestali Pianificate	...
▶ ☒ Usi civici e domini collettivi	...
▶ ☐ Vincolo idrogeologico e Aree Boscate	...
▶ ☐ Ambiti di protezione e gestione faunistica	...
▶ ☐ Sistema delle Aree Protette e aree Ramsar	...
▶ ☐ Rete Natura 2000	...
▶ ☐ Rete Ecologica Regionale (RERU)	...

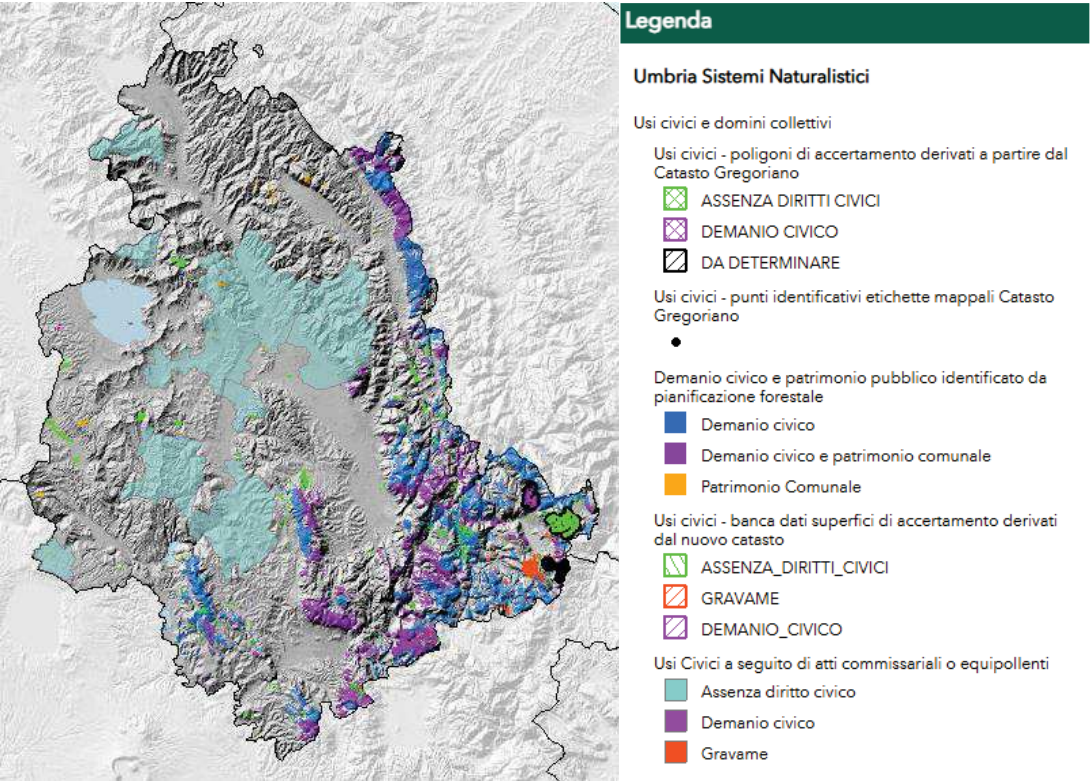
Fonte: Regione Umbria - WebGIS

Tabella 2 – Regione Umbria WebGIS Domini collettivi (legenda)



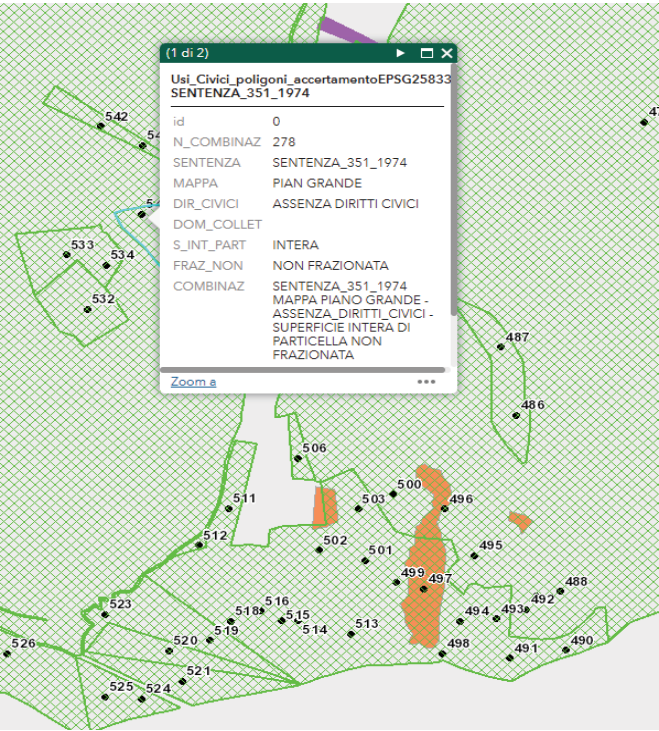
Fonte: Regione Umbria - WebGIS

Tabella 3 - Regione Umbria WebGIS – Usi civici e domini collettivi



Fonte: Regione Umbria - WebGIS

Tabella 4 – Usi civici poligoni accertamento (Sentenza 351_1974)



Fonte: Regione Umbria - WebGIS

3. APPROFONDIMENTI SU SINGOLE FATTISPECIE CONCERNENTI I DOMINI COLLETTIVI

Sommario: 3.1 *Focus*: Rifugio Monti del Sole – Comunanze agrarie di Frascaro e San Pellegrino. 3.2 *Focus*: Domini collettivi insistenti nella Frazione di San Pellegrino. 3.3 *Focus*: Domini collettivi insistenti nel Comune di Bettona. 3.4 *Focus* S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre". 3.. *Focus*: Comune di Cerreto di Spoleto. 3.6. *Focus*: Domini collettivi insistenti nel Comune di Vallo di Nera.

3.1 *Focus*: Rifugio Monti del Sole - Comunanze Agrarie di Frascaro e San Pellegrino

Dalla d.g.r. n. 38 del 22 gennaio 2025, avente ad oggetto "L. 168/2017. Esecutività delibere Comunanza Agraria di S. Pellegrino e Comunanza Agraria di Frascaro relative all'alienazione di terreni Demanio Civico - Comune di Norcia – foglio 173 particelle varie connesse al Rifugio Monti del Sole" risulta che in data 30 settembre 2024, le Comunanze Agrarie di San Pellegrino e Frascaro, per il tramite del Consorzio delle Comunanze Agrarie di Norcia, hanno trasmesso alla Regione Umbria le rispettive delibere n. 5 del 16 settembre 2024 al fine di ottenerne l'esecutività, ai sensi dell'art. 3, comma 7 della Legge 168/2017 che dispongono quanto segue:

"a) l'alienazione alla Provincia di Perugia di superfici, ai sensi dell'art. 12 della Legge 1766/19277, per una superficie complessiva di ha 0,0595 di cui:

o Ha 0,0582 relativi a tre particelle censite al NCEU, al foglio 173 del Comune di Norcia, mappale n. 539, sub 1, 2 e 3, per la sola proprietà totale delle aree essendo la Provincia di Perugia proprietaria superficiaria 1/1 (come da visura catastale e da ricognizione dei diritti di proprietà con atto REP 10366/2024, trascritto a Spoleto al n.3878/2024);

o Ha 0,0013 relativi alla particella del NCT 538/parte del foglio 173 del Comune di Norcia. Per la particella 538/parte gli Enti non hanno presentato l'avvenuto frazionamento;

b) l'alienazione alla Provincia di Perugia di superfici già sdemanializzate ed autorizzate all'alienazione con precedente D.D. 11355 del 16.12.2005 della Regione Umbria, per le quali non si è proceduto alla transazione, come sopra illustrato, per complessivi Ha 0,2366, così distinte:

o Ha 0,0384 relativi alla proprietà dell'area, censita al NCEU al n. 537 del foglio 173 di Norcia, essendo la Provincia di Perugia proprietaria superficiaria 1/1 (come da visura catastale e da ricognizione dei diritti di proprietà con atto REP 10366/2024, trascritto a Spoleto al n.3878/2024);

o Ha 0,1512 relativi alla particella del NCT 536/parte del foglio 173 del Comune di Norcia, Per la particella 536/parte gli Enti non hanno presentato l'avvenuto frazionamento;

o Ha 0,0470 relativi alla particella del NCT 317/parte del foglio 173 del Comune di Norcia. Per la particella 317/parte gli Enti non hanno presentato l'avvenuto frazionamento".

Le menzionate delibere attestano, inoltre, quanto segue:

“• i beni non possono più essere utilizzati per l'esercizio del diritto di uso civico, dal momento che hanno perso le loro caratteristiche originarie e gli Enti esponenziali dispongono comunque di terreni sufficienti per soddisfare le necessità degli utenti;

• la cessione dei beni è conveniente per le Comunanze Agrarie tenuto conto che la modifica dello stato dei luoghi (fabbricato e parcheggio) non è avvenuta in contrasto con le norme edilizie e paesaggistiche, come da attestazione della Provincia di Perugia a firma dell'Ing. Andrea Moretti, allegata alle delibere ed acquisita agli atti;

• la cessione delle superfici di cui alle lettere a) e b) dell'elenco in premessa, è stata deliberata, dalle due Comunanze Agrarie, sulla base degli importi determinati in una nuova perizia di stima redatta dalla Provincia di Perugia, con rivalutazione di quella del 2005, che era stata proposta per le alienazioni degli stessi terreni, autorizzate con DD. 11355/2005 e DD. 1641/2006. Gli importi di tale nuova perizia di stima sono i seguenti:

o per l'area di sedime del fabbricato e della relativa pertinenza, di complessivi Ha 0,0966, censiti al NCEU, di cui Ha 0,0582 corrispondenti alle particelle n. 539, sub 1, 2 e 3 del foglio 173 di Norcia e Ha 0,0384 corrispondenti alla particella 537 del foglio 173 di Norcia, il valore unitario è di €/mq 30,12, determinanti ad un importo totale di € 29.095,92, arrotondato ad € 29.000,00;

o per l'area da destinarsi a parcheggio, di complessivi Ha 0,1995, censiti al NCT, di cui Ha 0,1512 relativi alla particella 536/p, Ha 0,0470 relativi alla 317/p ed Ha 0,0013 relativi alla 538/p, tutte del foglio 173 di Norcia, il valore unitario è di €/mq 6,98, corrispondenti ad un importo totale di € 13.925,10, arrotondato ad € 13.900,00;

• i proventi pari ad € 42.900,00 derivanti dall'alienazione in argomento, da ripartire in misura di 1 alla C. A. di Frascaro e di 3,80 alla C.A. di S. Pellegrino, siano utilizzati per la realizzazione di opere permanenti di interesse generale della popolazione delle due Comunanze, ovvero nel miglioramento del patrimonio civico degli Enti, ovvero investiti in titoli del debito pubblico con vincolo in favore della Regione Umbria, Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici e Faunistica-Venatoria;

• che le Comunanze Agrarie di San Pellegrino e di Frascaro rimarranno comunque coinvolte nella gestione del bene quale “Rifugio Monti del Sole”, dal momento che l’atto di alienazione di cui ai contenuti della nota n. 27380 del 01.08.2024, integrata con note n. 29902/2024 e n. 31926/2024, è condizionato all’impegno da parte della Provincia di Perugia a concedere al termine dei dodici (12) anni di concessione e gestione di cui al progetto finanziato con il PNC l’immobile quale Rifugio Monti del Sole alla C.A. di San Pellegrino e alla C.A. di Frascaro, mediante stipula di un contratto di comodato d’uso gratuito, che dovrà essere registrato e/o trascritto della durata di (30) anni con la possibilità per dette Comunanze di poterlo cedere in locazione”.

Dal richiamato atto risulta l’acquisizione del parere favorevole della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio dell’Umbria “al cambio di destinazione d’uso di terreni e, relativa sdemanializzazione, di cui alla lettera a) dell’elenco in principio di trattazione, ovvero le particelle n. 539, sub 1, 2 e 3 del foglio 173 di Norcia e la particella n. 538/parte dello stesso foglio e Comune, per una superficie complessiva di Ha 0,0595 rispettivamente da destinarsi permanentemente al nuovo uso di fabbricato e relative pertinenze e al nuovo uso di area parcheggio annesso a fabbricato”¹⁰.

L’alienazione è funzionalmente connessa al progetto denominato “Recupero funzionale, valorizzazione e gestione dell’immobile Rifugio Monti del Sole”, approvato dalla Provincia di Perugia con deliberazione Presidenziale n. 26 del 10 marzo 2025¹¹ e finanziato per euro 770.000,00 (su un totale di euro 818.000,00) a valere sul Piano Nazionale Complementare (PNC) al PNRR, nell’ambito della linea di intervento B2.2¹². L’intervento – oggetto di conferenza di servizi semplificata in modalità asincrona, la cui determinazione conclusiva è stata approvata dalla Provincia di Perugia con d.d. n. 489 del 28 febbraio 2025¹³, mira alla riqualificazione di un bene pubblico strategico, attraverso un modello di gestione

¹⁰ Cfr. documento istruttorio alla d.g.r. n. 38 del 22 gennaio 2025.

¹¹ Cfr. deliberazione Presidenziale n. 26 del 10 marzo 2025 avente ad oggetto: “Recupero funzionale, valorizzazione e gestione dell’immobile denominato “Rifugio Monti del Sole” sito in Località Forca Canapine nel Comune Di Norcia - Importo progetto € 818.000,00 - Approvazione Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE) - CUP J52F23000730008”.

¹² Con Ordinanza del Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria n. 44 del 27/04/2023 sono stati approvati gli elenchi degli interventi ammessi a finanziamento tra cui è incluso il progetto presentato dalla Provincia di Perugia per il recupero funzionale, valorizzazione e gestione dell’immobile “Rifugio Monti del Sole”, sito in località Forca Canapine, Comune di Norcia (Codice pratica UC-B221_00655145).

¹³ Cfr. d.d. n. 489 del 28 febbraio 2025 (CUP J52F23000730008).

in partenariato pubblico-privato della durata di 12 anni, al termine del quale l'immobile sarà concesso in comodato gratuito trentennale alle Comunanze, con facoltà di locazione.

Al fine di completare la dotazione infrastrutturale dell'immobile, la Provincia ha pertanto provveduto all'acquisto dei suddetti terreni (circa 2.500 mq) limitrofi al rifugio per un valore complessivo di euro 42.900,00, acquistati dalle Comunanze Agrarie di Frascaro e San Pellegrino.

Il progetto *"persegue l'obiettivo di valorizzare un bene pubblico strategico attraverso un modello di gestione in partenariato con soggetto privato, contribuendo alla rigenerazione economico-sociale del territorio colpito dal sisma"*¹⁴.

Il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE) è stato approvato dalla Provincia di Perugia con determina dirigenziale n. 489 del 28/02/2025¹⁵.

¹⁴ Cfr. dalla deliberazione del Presidente della Provincia di Perugia n. 26 del 10 marzo 2025 si evince che sono stati inoltre affidati i seguenti incarichi:

- supporto al RUP per aspetti economico-finanziari – d.d. n. 101 del 22/01/2025 (CIG B531E9BAC9),
- direzione lavori e coordinamento sicurezza – d.d. n. 347 del 18/02/2025 (CIG B56F456119).

¹⁵ Cfr. deliberazione del Presidente della provincia di Perugia n. 26/2025.

3.2 Focus: Domini collettivi insistenti nella Frazione di San Pellegrino

In data 6 maggio 2024 era pervenuta la risposta all'istruttoria di approfondimento di cui al prot. n. 960 del 17 aprile 2024 (risposta acquisita al prot. n. 1094 di pari data) con la quale l'amministrazione regionale riscontrava le richieste della Sezione, fornendo, *in primis*, copia del testo relativo all'indagine dell'ESAU, con indice digitale: documentazione che riepiloga per il territorio di ogni comunità montana e, all'interno di ciascuna di essa, per territorio comunale, gli enti esponenziali riportando dati relativi alla superficie, alla ubicazione, ai confini, all'esposizione, agli accessi ed al numero degli utenti per uso civico. Non venivano, tuttavia, indicati i riferimenti catastali per singolo foglio e particella in relazione a ciascun bene collettivo. Quanto, in particolare, alle interlocuzioni con l'Ufficio Speciale della Ricostruzione ai fini della gestione degli usi civici ed alle finalità delle riferite ricognizioni e ricostruzioni grafiche, nonché in relazione alla riferita attività consultiva riconducibile ai pareri resi ad enti esponenziali di cui alla citata legge 168 ovvero a privati cittadini ed all'utilità e/o necessità degli accessi presso le sezioni umbre all'Archivio di Stato, l'amministrazione regionale ha riferito che: (i) *“l'attività istruttoria svolta su richiesta dell'USR ha riguardato la sussistenza di sdemanializzazioni nelle aree del centro storico di Castelluccio di Norcia, individuate cartograficamente nella richiesta stessa. L'esito della ricognizione svolta ha consentito l'individuazione grafica su base catastale (facendo riferimento anche ai frazionamenti intercorsi fino alla data della verifica) dei terreni che appartenevano al patrimonio della C.A. di Castelluccio di Norcia oggetto di sdemanializzazione negli anni dal 1962 al 2016. Inoltre, ai fini della ricostruzione delle aree colpite dal Sisma del 2016 si è interloquito con il Servizio rischio idrogeologico di questa Amministrazione, ai fini del cambio di destinazione d'uso necessario per procedere alla realizzazione di opere di stabilizzazione idrogeologica, propedeutiche alla ricostruzione stessa (frazioni Nottoria e San Pellegrino del comune di Norcia)”*.

A seguito di nota istruttoria prot. n. 962 del 18 aprile 2024 il Comune di Norcia, con nota di riscontro acquisita al protocollo n. 1145 del 9 maggio 2024 relazionava a questa Sezione, rappresentando che il Comune non si occupa di domini collettivi e quindi non esiste un servizio referente in materia per quanto attiene alle funzioni amministrative e che, nel proprio territorio, relativamente alla gestione di Usi Civici, sono presenti 16 Comunanze Agrarie di riferimento di singole frazioni quali: Agriano, Ancarano, Biselli, Campi,

Castelluccio, Cortigno, Forsivo, Frascaro, Legogne, Nottoria, Ocrichio, Pescia, Savelli, San Marco, San Pellegrino, Serravalle, tutte aderenti ad un Consorzio. Il Consorzio è stato istituito nel 1942 con lo scopo di coordinare la gestione delle comunanze esistenti nel territorio comunale. La sua sede è a Norcia e ad esso fanno capo tutte le comunanze per i servizi di segreteria, di cassa e di guardianaggio delle proprietà terriere e boschive, al fine di uniformarne gli indirizzi. Nell'area di Norcia e Case Sparse i domini collettivi sono gestiti dall'Amministrazione Separata di Norcia e Case Sparse avente sede in Norcia Viale XX Settembre - Area container. Il Comune di Norcia, ha riferito che, per i propri beni di demanio collettivo, ha demandato la gestione alla suddetta amministrazione separata (ASBUC), mentre nelle frazioni risulta la competenza esclusiva del Consorzio delle Comunanze Agrarie di Norcia. In considerazione della condizione in cui versano gli archivi comunali, per effetto degli eventi sismici del 2016, il Comune ha rappresentato di non aver potuto reperire eventuale copia delle deliberazioni di affidamento, in quanto la costituzione di tale amministrazione risulta da tempi remoti ma che, dagli atti comunque rinvenuti è stato desunto che ciò avvenne con Decreto del Prefetto di Perugia dell'11/10/1952 (il ricorso del 8/11/1952 viene allegato, sub A, alla nota di riscontro).

Dalle verifiche effettuate dal Comune, che ha rappresentato la condizione di disagio connessa agli eventi sismici del 2016, non sono stati reperiti documenti riguardanti l'affidamento di incarichi esterni per l'accertamento e valutazione degli usi civici o comunque la materia dei domini collettivi. Il Comune ha dichiarato che non esistono atti di affrancazione né altri atti adottati in tema di domini collettivi, regolamenti approvati dall'ente, sul godimento degli usi civici ed in generale dei domini collettivi, non risultano contabilizzazioni in relazione ai procedimenti di affrancazione, mappatura delle spese relative agli incarichi, incassi di canoni enfiteutici e destinazione dei relativi introiti. Il Comune ha inoltre rappresentato che, per le motivazioni sopra esposte, non risultano presenti atti per dare formale riscontro in merito agli atti ai sensi dell'art. 2 comma 3 della l.reg. n. 1, 17 gennaio 1984, a casi di eventuale retrocessione al Comune di beni legittimati. Il Comune ha riferito che, sentito il competente settore urbanistica, il nuovo PRG, approvato nel mese di marzo 2021, ha introdotto essenzialmente l'utilizzo di aree agricole che sono destinate a scopi emergenziali, successivamente alla rimozione delle strutture abitative. L'entità di tali aree si aggira intorno a circa 14 ha, in gran parte tutte ricomprese nell'ambito limitrofo al nucleo di Norcia Capoluogo. Il suddetto strumento urbanistico ha inoltre previsto la potenziale variazione della destinazione di terreni agricoli, per la realizzazione

di nuovi insediamenti per una superficie di circa 22,8 ha, con il mantenimento di quella rurale, nel caso di mancata attivazione su richiesta di privati. Ulteriori 4,2 ha sono stati previsti quali superfici di delocalizzazione di edifici, per i quali non è consentita la ricostruzione, connessa agli eventi sismici del 2016, in sito, per ragioni di carattere geologico ed idrogeologico. Per la creazione del Polo agroalimentare è stata inserita la previsione di 1,0 ha e di 2,50 ha per aree da utilizzare per la fruizione ludico sportiva all'aria aperta. Non è consentito invece il cambiamento di destinazione delle aree boscate. Il Comune ha, infine, rappresentato che per le motivazioni già esposte non vi sono elementi per dare formale riscontro in merito agli utilizzi dei beni civici in conformità alla presenza di eventuali piani di sviluppo economico ai sensi dell'articolo 7 della l.reg. 17 gennaio 1984, n. 1, ai flussi finanziari e atti relativi ai contributi previsti dall'articolo 8-9 della l.reg. 17 gennaio 1984, n. 1 o a quelli previsti dall'articolo 61 della l.reg. n. 18/2011.

Nella relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2024, in materia di ricostruzione post-sisma, veniva rilevato che il DEFR 2024 afferma che *"la ricostruzione privata leggera è già completata per il 90% circa"*, e che nel 2024 sarebbero iniziati i lavori per Castelluccio di Norcia e per le infrastrutture di tutte le frazioni. Al riguardo, nella menzionata relazione è stato evidenziato come persistano delle criticità in merito al puntuale rispetto della tempistica prevista in sede programmatica, anche dovute alla necessità di procedere ad accertamenti "preventivi" circa la sussistenza di forme di dominio collettivo quali, ad esempio, gli usi civici. Con le controdeduzioni del 27 giugno 2025 l'amministrazione regionale ha rilevato *"che è stata ricevuta una prima richiesta di verifica di presenza del gravame per diritti di uso civico da parte di un soggetto privato in data 3 marzo 2025 ed evasa in data 14 marzo 2025, per la quale è stata comunicata l'assenza di gravame. Successivamente sono pervenute ulteriori n. 4 richieste di verifica, sempre da parte di soggetti privati, in data 4 aprile 2025 ed evase in data 22 maggio 2025, comunicando anche per queste richieste l'assenza di gravame. Non risultano agli atti richieste di affrancazione per la frazione di San Pellegrino"*. Nel corso del contraddittorio orale del 4 luglio 2025, la Regione ha ulteriormente confermato tale circostanza. La Sezione ha osservato, tuttavia, *"come l'amministrazione non abbia, né in sede di contraddittorio orale né mediante le controdeduzioni scritte, rappresentato in dettaglio le circostanze ostative al completamento delle opere di ricostruzione. La Sezione, peraltro, evidenzia che l'assenza di istruttorie in corso non esclude la sussistenza di domini collettivi sulle aree oggetto degli interventi di ricostruzione. Al contrario, l'assenza di pratiche in istruttoria potrebbe apparire sintomatica di uno stato ancora embrionale degli*

interventi in corso al quale consegue una mancata attivazione degli iter amministrativi previsti, ad esempio, in presenza di costruzioni abusive – eventualmente danneggiate dal sisma – sulle aree ricadenti nei domini collettivi".

Nella relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2024 si dava conto del fatto che le criticità evidenziate sarebbero state oggetto di ulteriore valutazione da parte della Sezione regionale di controllo all'esito delle comunicazioni previste dall'art. 3 comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 in seguito all'avvenuta trasmissione del referto "L'amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria, anno 2024" approvato con delibera 151/2024/VSG.

Nell'ambito dell'attività refertuale di cui alla citata deliberazione, invero, questa Corte aveva concluso evidenziando come *"una maggiore definizione ed una migliore facilità di comprensione ed estrazione di dati immediatamente fruibili da una complessiva ricognizione regionale potrebbe agevolare, in tal senso, anche le attività intestate dal legislatore agli enti locali" [...]* D'altronde, *una scarsa generale consapevolezza dei puntuali dati catastali e della condizione giuridica del bene collettivo, come anche dei precedenti giudiziari relativi a specifiche particelle territoriali, magari con riferimenti a sentenze datate nel tempo e riconducibili a porzioni di terreno individuate solo al catasto gregoriano, comporta – per gli interessati – un procedimento articolato di accertamento e può determinare, altresì, azioni legali in contenzioso".*

Una ulteriore criticità, connessa alla ricostruzione post-sisma e riguardante l'ammissione del contributo per immobili costruiti su terreni su cui grava un uso civico è stata riscontrata, in passato, anche dall'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere della Struttura Sisma Abruzzo 2009 che, in una "FAQ" tecnica pubblicata sul proprio sito, <https://www.usrc.it/ricostruzione/ricostruzione-privata-cratere/faq-tecniche-e-pareri/faq-tecniche>, ha ritenuto possibile sia la presentazione della richiesta di contributo per immobili costruiti su terreni su cui grava un uso civico, sia l'adozione da parte dello stesso USR del provvedimento di ammissibilità, la cui efficacia rimane tuttavia subordinata all'estinzione o affrancazione dei terreni. L'USRC, nel constatare che *"La definizione delle procedure di legittimazione e contestuale affrancazione ovvero di mutamento di destinazione previste dalla LR 3 marzo 1988 n.25, per loro complessità e coinvolgimento di più enti, richiedono tempi non brevi"*, acquisisce ai fini della definizione del provvedimento di ammissibilità, la sola dichiarazione sostitutiva in relazione alla presenza o assenza dell'uso civico sui quali sono edificati gli immobili. L'efficacia del provvedimento di ammissibilità, nei casi di procedimenti di estinzione o affrancazione da concludersi, è subordinata alle

determinazioni adottate su tali procedimenti dagli enti preposti ed in particolare dal Comune che potrà, altresì, adottare modalità per la concessione in anticipazione del contributo (come ad esempio polizze fidejussorie).

Con Ordinanza del 4 luglio 2025 del Commissario straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, al fine di risolvere le criticità riscontrate dagli USR si dispone, fra l'altro che, dopo il comma 11 dell'art. 6 del Testo unico della ricostruzione privata sono aggiunti i seguenti commi:

" 12. Nel caso in cui la realizzazione degli interventi riguardi immobili la cui area di sedime insiste su terreni con gravame o demanio di uso civico, la proprietà, prima del rilascio della concessione contributiva e/o nel corso dell'esecuzione dei lavori, procede ad attivare la procedura di affrancazione/legittimazione del vincolo. La definizione del procedimento dovrà avere conclusione entro il termine massimo stabilito per l'ultimazione dell'intervento.

13. Nei casi di cui al comma 12, per la regolarizzazione ai fini edilizi degli edifici privati, nei comuni di cui all'art. 1 della legge speciale Sisma, qualora in possesso di titolo di legittimazione, sono applicabili le disposizioni dell'art. 1-sexies del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89, come modificate dall'art. 39-ter del decreto-legge n. 109/2018, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2018, n. 130¹⁶. La disposizione di

¹⁶ Art. 1-sexies

Disciplina relativa alle lievi difformità edilizie e alle pratiche pendenti ai fini dell'accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati).

((1. In caso di interventi edilizi sugli edifici privati nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, realizzati prima degli eventi sismici del 24 agosto 2016 in assenza di titoli edilizi nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o in difformità da essi, e nelle ipotesi di cui al comma 1-bis del presente articolo, il proprietario dell'immobile, pur se diverso dal responsabile dell'abuso, può presentare, anche contestualmente alla domanda di contributo, richiesta di permesso o segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria, in deroga alle previsioni degli articoli 36, comma 1, 37, comma 4, e 93 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, avendo riguardo a quanto rappresentato nel progetto di riparazione o ricostruzione dell'immobile danneggiato e alla disciplina vigente al momento della presentazione del progetto. È fatto salvo, in ogni caso, il pagamento della sanzione di cui ai predetti articoli 36 e 37, comma 4, il cui importo non può essere superiore a 5.164 euro e inferiore a 516 euro, in misura determinata dal responsabile del procedimento comunale in relazione all'aumento di valore dell'immobile, valutato per differenza tra il valore dello stato realizzato e quello precedente all'abuso, calcolato in base alla procedura prevista dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701. L'inizio dei lavori è comunque subordinato al rilascio dell'autorizzazione statica o sismica, ove richiesta))

((1-bis. Il comma 1 del presente articolo trova applicazione anche nei casi previsti dalle norme regionali attuative dell'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, di cui al provvedimento della Conferenza unificata 1° aprile 2009, n. 21/CU, ovvero dalle norme regionali vigenti in materia di urbanistica e di edilizia. In tale caso il contributo non spetta per la parte relativa all'incremento di volume. Il presente articolo non trova applicazione nel caso in cui le costruzioni siano state interessate da interventi edilizi totalmente abusivi per i quali sono stati emessi i relativi ordini di demolizione))

cui al comma 13, non si applica agli edifici già esistenti alla data di costituzione dei Catasti pre-unitari e per quelli realizzati antecedentemente all'entrata in vigore della legge 7 agosto 1967, n. 765 e della legge 8 agosto 1985, n. 431".

La disposizione in commento tende quindi, *pro futuro*, per gli interventi ai quali la stessa risulterà applicabile, ad accelerare le procedure definendo dei tempi di conclusione

2. Ai fini dell'applicazione del comma 1, la percentuale di cui al comma 2-ter dell'articolo 34 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 è elevata al 5 per cento.

3. Nei casi di cui al comma 1, il tecnico incaricato redige la valutazione della sicurezza in base alle vigenti norme tecniche per le costruzioni emanate ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nell'ambito del progetto strutturale relativo alla domanda di contributo, accertando, altresì, con apposita relazione asseverata che le difformità strutturali non abbiano causato in via esclusiva il danneggiamento dell'edificio. È fatto salvo il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che costituisce provvedimento conclusivo al fine della risoluzione della difformità strutturale e, unitamente *((al permesso di costruire o))*

alla segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria, causa estintiva del reato oggetto di contestazione.

4. Per gli interventi edilizi di cui al comma 1 è possibile richiedere l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'articolo 146 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, nei seguenti casi:

a) per le opere realizzate su immobili che al momento dell'esecuzione delle opere medesime non erano sottoposti a vincolo paesaggistico;

b) per le opere realizzate in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, anche se eseguite su immobili già sottoposti a vincolo paesaggistico. Resta ferma, in ogni caso, la verifica di compatibilità dell'intervento con le norme di settore in materia di tutela dal rischio idrogeologico.

5. Ai fini di cui al comma 4, gli incrementi di volume derivanti da minimi scostamenti dimensionali, nella misura massima del 2 per cento per ogni dimensione rispetto al progetto originario, riconducibili a carenza di rappresentazione dei medesimi progetti originari, alle tecnologie di costruzione dell'epoca dei manufatti e alle tolleranze delle misure, purché tali interventi siano eseguiti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, non sono considerati difformità che necessitino di sanatoria paesaggistica.

6. Al fine di accelerare l'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati ubicati nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria danneggiati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, in presenza di domande di sanatoria edilizia, formulate ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, o dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, non definite alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la certificazione di idoneità sismica, ove richiesta per l'adozione del provvedimento di concessione o di autorizzazione in sanatoria e dell'agibilità, è sostituita da perizia del tecnico incaricato del progetto di adeguamento e miglioramento sismico, che redige certificato di idoneità statica secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 15 maggio 1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 10 giugno 1985, effettuando le verifiche in esso previste, con particolare riferimento a quelle opportune relative ai materiali. Il certificato di idoneità statica attesta il rispetto di quanto previsto dal suddetto decreto ministeriale 15 maggio 1985. Nel caso in cui non risulti possibile la redazione del certificato di idoneità statica ai sensi del decreto ministeriale 15 maggio 1985, il tecnico incaricato indica gli interventi necessari che avrebbero consentito la redazione del certificato di idoneità statica valutandone i costi. In tal caso, l'autorizzazione statica o sismica è rilasciata *((dal competente ufficio regionale o))* dalla Conferenza regionale di cui al comma 4 dell'articolo 16 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

7. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione prevista dal comma 6, qualora il progetto di riparazione o ricostruzione dell'edificio danneggiato conduca ad un risultato architettonico e strutturale diverso da quello oggetto della domanda di sanatoria, il progetto deve essere corredato di una relazione asseverata del professionista incaricato attestante che le caratteristiche costruttive degli interventi relativi agli abusi sanati non siano state causa esclusiva del danno.

8. Le disposizioni di cui ai commi 6 e 7 si applicano con riferimento ai soli interventi di ricostruzione o riparazione degli immobili distrutti o danneggiati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.

certi *"entro il termine massimo stabilito per l'ultimazione dell'intervento"* dei procedimenti di affrancazione/legittimazione.

3.3 Focus: Domini collettivi insistenti nel Comune di Bettona

Come indicato nel referto, a seguito di nota istruttoria prot. n. 962 del 18 aprile 2024 il Comune di Bettona, con nota di riscontro acquisita al protocollo n. 997 del 23 aprile 2024 aveva effettivamente rappresentato alla Sezione che *"...sul territorio del Comune di Bettona non sono presenti domini collettivi o usi civici...(come) riscontrabile nell'apposita sezione del sito della Regione Umbria consultabile al link di seguito riportato: <https://www.regione.umbria.it/cartografia-dei-domini-collettivi-dell-umbria>".*

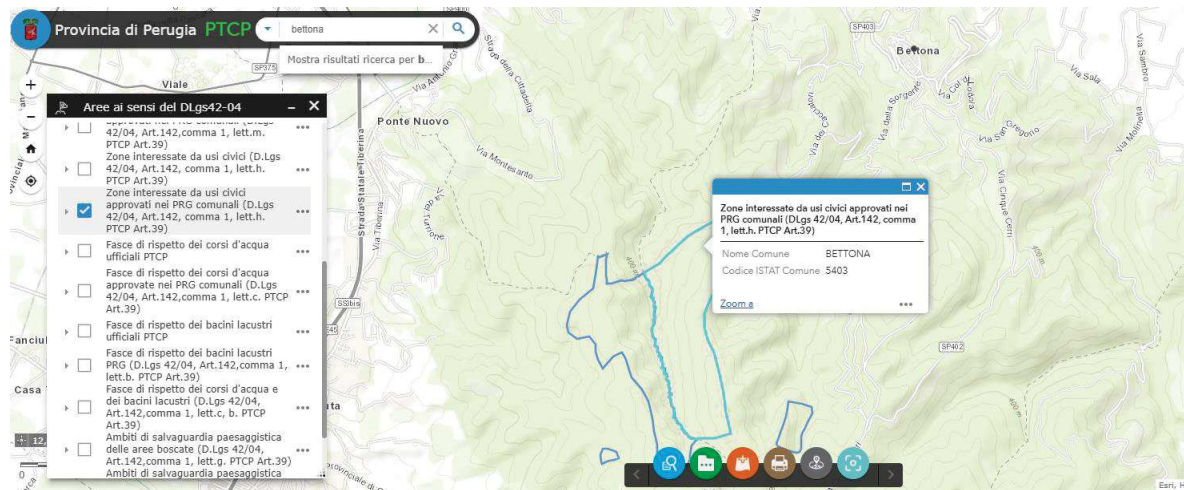
La Sezione ha rilevato, tuttavia, come la Provincia di Perugia abbia inteso avviare un lavoro di aggiornamento-adequamento normativo del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)¹⁷, attraverso un raccordo tra la vecchia e nuova disciplina, alla luce dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale intervenuta oltre che coerente con il mutamento dei rapporti istituzionali tra enti operanti sul territorio, per pervenire ad una modifica dell'impianto complessivo. L'Ente ha pertanto adottato, con deliberazione n. 32 del 18 dicembre 2020, ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 3, della l.reg. n. 1/2015, la variante del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Perugia (PTCP), redatta dall'Ufficio Territorio e Pianificazione, relativa all'adequamento normativo

¹⁷ Si tratta di un piano strutturale, in esso sono coinvolti tutti gli aspetti di primaria importanza, che promuove l'integrazione dei vari strumenti di pianificazione per perseguire il primario obiettivo di un equilibrato processo di sviluppo, compatibile con le risorse naturali e paesaggistiche. Il PTCP è tuttora uno strumento di pianificazione territoriale di area vasta (TUEL – Testo Unico degli Enti Locali, D.L.gs. 267/2000). Tali aspetti sono legati all'interno della stessa legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate), che pone il PTCP come piano e strumento decisivo per gli aspetti paesistici così come chiariti nell'articolo 11 (contenuti del PPR) e l'articolo 15 (adequamento degli strumenti di pianificazione al PPR), dove si legge che "...i paesaggi di area vasta, articolati all'interno dei paesaggi regionali, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera b), sono definiti dalla provincia con il PTCP secondo le indicazioni del PPR, e sono di riferimento per i paesaggi locali". Il Piano è stato approvato con D.C.P. n. 59 del 23 luglio 2002 in funzione dell'ex l.reg. 27/2000 "PUT", sostituita con il Testo Unico l.reg.1/2015 e dalla d.g.r. 598/15. Secondo quanto indicato nel sito internet della Provincia di Perugia, l'ufficio "Territorio e Pianificazione" con il Servizio "Pianificazione Territoriale Ambiente e Patrimonio", oltre a promuovere la divulgazione e condivisione del Piano tramite il portale dedicato, cura la gestione e l'aggiornamento del PTCP, tramite i dati territoriali, le cartografie ed i "tematismi" in adeguamento agli strumenti urbanistici sovraordinati, a Piani, ai Programmi e agli scenari normativi nazionali e regionali vigenti. Il PTCP modella il proprio quadro di riferimento sulla base dei contenuti della legislazione regionale in materia di Programmazione e Pianificazione Territoriale, di cui alle LL. RR. 28/95, 31/97, 27/2000 e loro successive modificazioni ed integrazioni, e in coerenza con le disposizioni del D. Lgs. 267/2000, nonché delle leggi di riforma n. 59/97 e n. 127/97 che tendono a valorizzare, nell'ambito dei processi pianificatori, moduli procedurali improntati al modello della cooperazione sussidiaria. Il PTCP è stato costruito su una serie di carte tematiche organizzate per Atlanti in cui le intersezioni tra i caratteri identitari del territorio provinciale e gli elementi della pianificazione urbanistica, sia per gli aspetti ambientali paesaggistici che per quelli insediativi e infrastrutturali, sono messe in evidenza come "ricadute territoriali" e regolate con una serie di indirizzi, direttive e prescrizioni corrispondentemente alle competenze che il piano rappresenta nei singoli casi. Il PTCP è, per sua natura, un "piano in continuo aggiornamento ed evoluzione", dovendo adeguare la propria azione di coordinamento dell'attività pianificatoria dei Comuni e di raccordo di questa con gli indirizzi regionali o comunque sovraordinati.

delle NTA/PTCP, costituita dalla Relazione di accompagnamento NTA/PTCP e dalle Norme Tecniche di Attuazione del PTCP.

Per quanto interessa in questa sede il PTCP individua due aree del Comune di Bettona come “Zone interessate da usi civici approvati nei PRG comunali (DLgs 42/04, Art.142, comma 1, lett.h. PTCP Art.39)”.

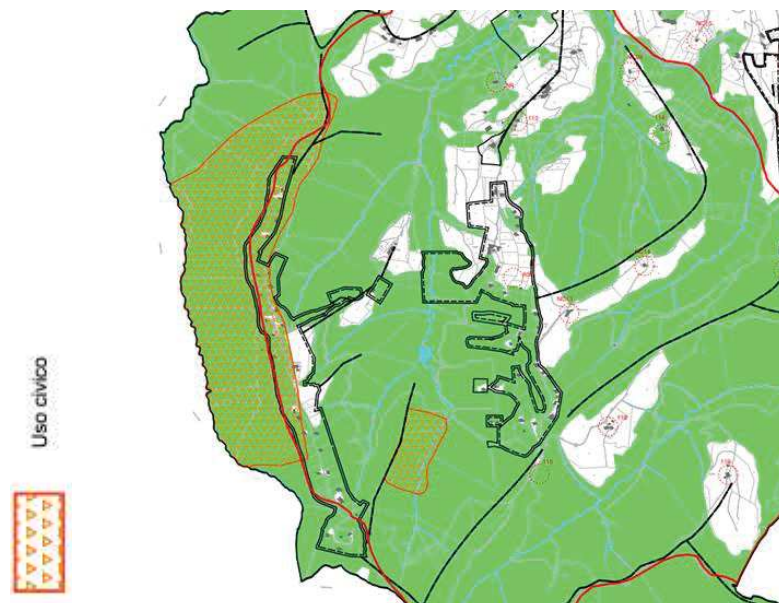
Tabella 5 – Zona interessata da usi civici nel Comune di Bettona



Fonte: PTCP Provincia di Perugia - estratto videata.

Il PRG del Comune di Bettona, approvato con Delibera n. 57 del 25 ottobre 2011 e modificato con Delibera n. 65 del 17 novembre 2011, nella Tavola 16/s (Tavola dei vincoli) individua parimenti le due aree interessate da usi civici.

Tabella 6 – Usi civici del Comune di Bettona



Fonte: Tabella di sintesi PRG del Comune di Bettona- estratto dalla Carta dei vincoli.

L’esame della banca dati (pagina *web* della Regione Umbria) dei pronunciamenti inerenti all’esistenza di diritti di uso civico, strutturata in tabelle contenenti le particelle catastali oggetto di pronunciamenti del Commissario per la liquidazione degli usi civici o di successivi gradi di giudizio, non contiene *record* concernenti il territorio del Comune di Bettona.

La Banca dati delle verifiche ed accertamenti amministrativi, sempre strutturata in forma tabellare contiene, con riferimento al territorio del Comune di Bettona, i seguenti dati, dai quali si evince che il 13 agosto 2010 sono stati svolti accertamenti sul foglio 7, particelle 56, 57, 80, 95, 96 conclusisi con una condizione accertata di “Assenza_Diritti_Civici”:

TIPO DI DOCUMENTO	PROTOCOLLO DOCUMENTO / N. ATTO	DATA DOCUMENTO / O/ DAATTO	DATA DOCUMENTO / O/ DAATTO	RIFERIMENTO ATTO	ENTE ESPONENZIALE TITOLARE	CONDIZIONE ACCERTATA DIRITTI CIVICI	PROCEDIMENTI COINVOLTI	COMUNE	FOGLIO	PARTICELLA	SUPERFICIE INTERA / QUOTA PARTE	NOTA SULLE INDICAZIONI RELATIVE A PARTICELLE CITATE PIU' VOLTE	PRESENTE IN WEB-GIS	CHIAVE
COMUNICAZIONE	130379	13/08/2010		COMUNICAZIONE-130379-13/08/2010		ASSENZA DIRITTI CIVICI	ACCERTAMENTO	BETTONA	7	56	INTERA		SI	054003_F7_P56
COMUNICAZIONE	130379	13/08/2010		COMUNICAZIONE-130379-13/08/2010		ASSENZA DIRITTI CIVICI	ACCERTAMENTO	BETTONA	7	57	INTERA		SI	054003_F7_P57
COMUNICAZIONE	130379	13/08/2010		COMUNICAZIONE-130379-13/08/2010		ASSENZA DIRITTI CIVICI	ACCERTAMENTO	BETTONA	7	80	INTERA		SI	054003_F7_P80
COMUNICAZIONE	130379	13/08/2010		COMUNICAZIONE-130379-13/08/2010		ASSENZA DIRITTI CIVICI	ACCERTAMENTO	BETTONA	7	95	INTERA		SI	054003_F7_P95
COMUNICAZIONE	130379	13/08/2010		COMUNICAZIONE-130379-13/08/2010		ASSENZA DIRITTI CIVICI	ACCERTAMENTO	BETTONA	7	96	INTERA		SI	054003_F7_P96

Fonte: Regione Umbria, nota prot. n. 1818 del 03 luglio 2024 (estratto)

Anche la consultazione della trasposizione in GIS, *WebGIS*, della banca dati in *Excel* delle verifiche ed accertamenti amministrativi, che comprende le informazioni cartografiche e documentali progressivamente acquisite dalla Regione all’interno di diverse basi dati cartografiche connesse ai domini collettivi e alle terre gravate da usi civici, restituisce, per le soprarichiamate particelle, il risultato di assenza di diritti civici.

Si osserva che fra le basi dati cartografiche georiferite utilizzate dalla Regione Umbria, non sembra figurare il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Come indicato nel sito della Provincia di Perugia, i dati messi a disposizione in quest’ultimo sono stati ottimizzati per la pubblicazione tramite la piattaforma *ArcGis Online* ed il sistema geografico di riferimento è il “WGS84, *Web Mercator Auxiliary Sphere*”.

Si osserva conclusivamente un potenziale disallineamento o comunque una carenza di integrazione e raccordo tra le banche dati regionali dei domini collettivi e dei terreni gravati da uso civico e quanto risulta dal PTCP della Provincia di Perugia con riguardo a quanto riscontrato per il Comune di Bettona.

3.4 Focus: S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre"

Nell'ambito delle attività amministrative connesse al progetto denominato CUP F61B21004790001 S "S.S. 685 *"delle Tre Valli Umbre"* – *rettifica del tracciato e adeguamento alla sez. tipo C2 dal km 41+500 al km 51+500 Stralcio di completamento: dal km 41+500 al Km 45+700 - Progetto Definitivo*" era emerso che alcune particelle di terreno parzialmente gravate da usi civici erano risultate catastalmente intestate a soggetti privati. Soltanto nel corso del 2024, il Comune di Sant'Anatolia di Narco, a seguito del verbale di accertamento dei diritti civici, ha preso contezza di tale circostanza (nonostante la stessa risultasse da tempo in catasto). Conseguentemente, soltanto in data 15 luglio 2024, con il concorso del Comune di Sant'Anatolia di Narco è stato avviato il procedimento di reintegra, attualmente sospeso in virtù della pendenza del contenzioso iscritto al n. 28/2024 innanzi al Commissariato per la liquidazione degli usi civici competente. La Sezione, nel prendere atto che il Comune non aveva ritenuto di riferire in merito a questi avvenimenti, ha acquisito tali elementi di informazione per il tramite della Regione Umbria. Con nota istruttoria prot. n. 3191 del 12 novembre 2024 questa Sezione chiedeva alla Regione Umbria di voler fornire copia del provvedimento emesso dal Commissario agli usi civici per Lazio, Umbria e Toscana il 4 novembre 2024 e concernente un terreno interessato dal cantiere ANAS lungo la strada statale 685 delle "Tre Valli Umbre". Con nota di riscontro prot. n. 3266 del 20 novembre 2024 la Regione trasmetteva il provvedimento richiesto.

Successivamente, la Giunta regionale, con d.g.r. n. 980 del 1° ottobre 2025 prendeva atto del parere tecnico favorevole all'approvazione del progetto definitivo condizionato al recepimento integrale e al rispetto di una serie di prescrizioni, condizioni, osservazioni e procedure obbligatorie specificate nei pareri dei Servizi regionali competenti, precisando, tra l'altro, che la positiva intesa sulla localizzazione delle opere ad Anas S.p.A. sul progetto definitivo S.S. 685 *"delle Tre Valli Umbre"*: *rettifica del tracciato e adeguamento alla sez. tipo C2 dal km 41+500 al km 51+500. Stralcio di completamento: dal km 41+500 al Km 45+700*, è soggetta, per le parti di tracciato interferenti con le aree gravate da uso civico, alla condizione sospensiva della positiva risoluzione della criticità relativa agli stessi usi civici, secondo quanto rappresentato dal competente Servizio Foreste, montagna, sistemi naturalistici e Faunistica-venatoria e nel rispetto normativa vigente in materia. Al riguardo, il parere del competente Servizio regionale rileva la presenza di un vincolo di uso civico su diverse

particelle interessate dall'intervento e subordina la realizzabilità delle opere al completamento di una specifica procedura autorizzativa. In particolare, il parere evidenzia che:

- contrariamente a quanto riportato nella perizia del proponente, le particelle nn. 9, 38, 41, 47 (foglio 5) e nn. 15, 41, 48, 50 (foglio 12) nel Comune di Vallo di Nera sono da ritenersi Demanio civico;
- la normativa vigente vieta l'esproprio di terreni demaniali civici senza il preventivo cambio di destinazione d'uso. Pertanto, la presa in carico dei terreni e l'esecuzione delle opere da parte del Soggetto Attuatore non possono avvenire prima che tale procedura sia stata completata;
- la procedura per il cambio di destinazione d'uso, come stabilito dall'art. 3, comma 7 della L. 168/2017, richiede il preventivo assenso del Dominio Collettivo (l'Università Agraria di Meggiano e Piedipaterno), un parere vincolante della Soprintendenza SABAP e deve essere resa esecutiva con Delibera di Giunta della Regione. Come rappresentato nella citata d.g.r. n. 980 del 1 ottobre 2025, il Servizio *Foreste, montagna, sistemi naturalistici e Faunistica-venatoria*, ad integrazione di quanto già trasmesso con nota del 09/06/2025, ha inoltrato, con nota del 13/06/2025, al Servizio Infrastrutture per la Mobilità e Trasporto Pubblico Locale, il Rapporto Istruttorio integrativo di competenza, rappresentando che *"luce di una più attenta analisi degli elementi conoscitivi forniti dalla Perizia Demaniale del Prof. Antonio Pierri del 03.04.2025, di cui alla documentazione progettuale, si rende necessario integrare il suddetto esito istruttorio con le considerazioni di seguito esposte. Nell'indagine relativa ai terreni interessati dalle opere in progetto in Comune di Cerreto di Spoleto, ai fogli 38 e 41, corrispondenti alla Mappa Cerreto del Catasto Gregoriano, la Perizia rileva che Il registro della Referta della Mappa di Cerreto alla pagina 2 non evidenzia alcuna annotazione nella sezione "Indicazione sommaria delle servitù di pascolo esistenti nel territorio di contro" Nella successiva tabella di corrispondenza tra le particelle del NCT ed i mappali del Catasto Gregoriano, la colonna Servitù di pascolo (dominio collettivo) riporta la dizione "Assente" a fronte di ciascuno di tali mappali. Dovendo l'indagine accertare l'esistenza di tutti i diritti civici, ovvero sia il Demanio civico che il Gravame di Uso civico su terreni non demaniali, è necessario precisare che, mentre i documenti del Gregoriano attestano l'assenza di Servitù di pascolo su terreni non demaniali, (Gravame di uso civico), come correttamente attestato dalla Perizia, la natura di Demanio Civico dei terreni di cui alla intestazione n. 132 della Matrice (Comunità di Cerreto), corrispondenti a molte delle particelle interessate dal progetto è attestata da:*

- intestazione della suddetta partita ad una Entità collettiva avente Personalità Giuridica e funzionale all'utilizzo

congiunto dei terreni (Comunità di Cerreto) come definite all'art. 1 della L. 397/1894;

- tale Soggetto è individuato come rappresentante dei diritti di uso civico della generalità degli abitanti del Comune, in contrapposizione a quelli degli abitanti delle singole frazioni del Comune, nella Causa promossa presso la Giunta d'Arbitri di Spoleto, nel 1891, per lo scioglimento delle promiscuità di tali diritti (allegato 1 a questo verbale);

- in allegato 2 si riporta copia della denuncia dell'esistenza e quantificazione dei diritti di uso civico della popolazione del Comune di Cerreto di Spoleto, presentata dallo stesso Comune, ai sensi dell'art. 12 della Legge 5489/1888, in cui sono elencati i medesimi terreni intestati alla partita 132 della Matrice (allegato 3).

Pertanto, tutti i terreni di cui alla partita 132, corrispondenti alle particelle in progetto avevano l'originaria natura di Demanio civico, salvo successiva sdemanializzazione. Avendo riscontrato che i mappali della partita 132 individuati nella suddetta tabella di corrispondenza non sono stati oggetto di provvedimenti di sdemanializzazione adottati dalle Giunte d'Arbitri, ai sensi della L. 5489/1888, né da parte del Commissario agli Usi civici, sulla base della documentazione disponibile presso questa Amministrazione, è necessario concludere che ove gli stessi corrispondano a particelle catastali attualmente in titolarità al Comune di Cerreto di Spoleto, ad oggi Ente esponenziale per i diritti civici dell'intera popolazione del comune, dette particelle catastali sono di Demanio civico e per esse si deve supporre non siano state disposte sdemanializzazioni extragiudiziali da parte del Ministero dell'Agricoltura, competente fino al 1977, perché in tal caso ci sarebbe stata una successiva alienazione dei beni. **Pertanto sono da considerarsi Demanio civico le seguenti particelle, Comune di Cerreto di Spoleto, interessate dai lavori (.....). Per tali particelle è necessario che la presa in carico dei terreni e l'esecuzione delle opere, da parte del Soggetto attuatore, non possono avvenire prima che sia stato disposto il cambio di destinazione d'uso degli stessi, con le modalità stabilite all'art. 3, comma 7 della L. 168/2017. Tale procedura comporta il preventivo assenso del Dominio Collettivo, da rendersi esecutivo con Delibera di Giunta della Regione, previo parere vincolante della Soprintendenza SABAP.** Si rileva altresì, dalla tabella di corrispondenza della Perizia, che sussistono particelle intestate catastalmente a Soggetti privati che corrisponderebbero a mappali della partita 132 che, per la ragioni di cui sopra, sarebbero, almeno in origine Demanio civico. Per tali particelle si specifica che qualora esse derivino da alienazioni antecedente l'entrata in vigore del R.D. 751/1924 le stesse hanno di fatto sdemanializzato le superfici, non essendoci la necessità della preventiva autorizzazione nazionale, prevista dal suddetto Decreto, divenuta poi regionale, con parere vincolante del Ministero della

*Cultura, ai sensi delle vigenti disposizioni. Tale circostanza va accertata sulla base del Registro delle mutazioni, di cui, per utilità si riporta copia in allegato 4, unitamente alla consistenza della Patita intestata alla Comunità di Cerreto, alla Revisione catastale del 1925, in allegato 5, e dei frazionamenti connessi alle alienazioni. Nel caso di trasferimenti successivi al citato decreto, avvenuti in difetto della prescritta sdemanializzazione, gli stessi sono da ritenersi illegittimi e, analogamente he nel caso di occupazioni abusive, si rende necessario procedere alla reintegra dei terreni, ai sensi della L. 1766/1927. Tale reintegra, qualora dovuta è necessaria per avviare la procedura di mutazione della destinazione d'uso di cui sopra. **Si ritiene che questa Amministrazione non possa procedere ad accertamenti finalizzati a verificare la necessità di reintegra, né avviare la reintegra amministrativa dei terreni, prima della conclusione del procedimento giudiziale in corso presso il Commissario agli Usi civici, per l'accertamento della Qualitas soli dei terreni, in relazione ai lavori in oggetto, ai sensi dell'art. 29 della L. 1766/1927 e della vigente giurisprudenza costituzionale.** Si rimette all'attenzione del Soggetto attuatore, pertanto, di valutare l'opportunità di intervenire su particelle passibili di reintegra prima della conclusione del suddetto iter giudiziale".*

3.5 Focus: Comune di Cerreto di Spoleto

Con riferimento al Comune di Cerreto di Spoleto, la nota ad oggetto: S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre": rettifica del tracciato e adeguamento alla sez. tipo C2 dal km 41+500 al km 51+500. Stralcio di completamento: dal km 41+500 al Km 45+700 - Progetto Definitivo. Conferenza di Servizi decisoria ai sensi dell'art. 14, comma 2, legge n. 241/1990. Richiesta pareri Servizi regionali. Parere Integrativo per i Diritti Civici., prot. 113971 del 13 giugno 2025, come sopra evidenziato, reca quanto segue:

Tabella 7 – Servizio Foreste, montagna, sistemi naturalistici e Faunistica-venatoria, rapporto istruttorio in relazione ai diritti civici - integrazione

Pertanto sono da considerarsi Demanio civico le seguenti particelle, Comune di Cerreto di Spoleto, interessate dai lavori:

**Foglio 38, p. 58;
Foglio 38, p. 59;
Foglio 38, p. 60;
Foglio 38, p. 77;
Foglio 38, p. 78;
Foglio 38, p. 80;
Foglio 38, p. 95;
Foglio 38, p. 96;
Foglio 38, p. 97;
Foglio 38, p. 126;
Foglio 41, p. 1;
Foglio 41, p. 11;
Foglio 41, p. 12;
Foglio 41, p. 13;
Foglio 41, p. 14.**

Fonte: Regione Umbria, deliberazione della Giunta regionale n. 980 del 01 ottobre 2025 (estratto)

Dalla consultazione del WebGIS che comprende le informazioni cartografiche e documentali progressivamente acquisite dalla Regione Umbria all'interno di diverse basi dati cartografiche connesse ai domini collettivi e alle terre gravate da usi civici, al seguente link <https://siat.regione.umbria.it/webgisusn/>, le particelle citate sembrerebbero ricomprese nella seguente base di dati georiferita "Demanio civico e patrimonio pubblico identificato da pianificazione forestale: Cerreto di Spoleto", proprietà del Comune di Cerreto di Spoleto. La base dati cartografica in questione rappresenta, come indicato dalla Regione, le superfici oggetto di pianificazione forestale, riconducibili a enti esponenziali, di demanio civico attualmente vigenti, costituiti da domini collettivi variamente denominati e Comuni. Le aree forestali pianificate riferite ad enti di dominio collettivo corrispondono ad aree quasi integralmente di demanio civico (la presenza di superfici in titolarità dei domini collettivi, non costituenti beni civici, è residuale), mentre per i terreni in titolarità dei comuni, la base dati riporta la dizione comprensiva "demanio civico e patrimonio comunale"

poiché occorre verificare, qualora necessario, se siano presenti anche terreni appartenenti al patrimonio del comune non facenti parte del demanio civico.

A seguito di nota istruttoria prot. n. 962 del 18 aprile 2024 il Comune di Cerreto di Spoleto, con nota di riscontro acquisita al protocollo n. 1144 del 9 maggio 2024 aveva relazionato rappresentando che con Deliberazione della Giunta comunale n. 114 del 27 novembre 2019, l'amministrazione ha aggiornato il "funzionigramma" assegnando all'Area Tecnica-Urbanistica, ed in particolare al Servizio Patrimonio, la gestione degli usi civici. La Responsabile dell'area è coadiuvata in questo settore di attività dal Responsabile dell'Area amministrativa. Nel territorio comunale sono presenti tre enti esponenziali, i quali gestiscono e valorizzano i beni frazionali di riferimento, che sono: A.S.B.U.C. Rocchetta (terreni censiti al NCEU Foglio 85-86-87), A.S.B.U.C. Ponte (terreni censiti al NCEU al foglio 85) e Comunanza agraria di Triponzo (terreni censiti al NCEU al foglio 73,74,85,86).

Il dato è stato confermato dalla Regione Umbria che, con nota prot. n. 1726 del 21 giugno 2024, ha trasmesso l'allegato 1 contenente "ELENCO E INDIRIZZI_DOMINI_COLLETTIVI" di cui di seguito si riporta un estratto:

PROV	COMUNE	INTESTAZIONE	NOTE	VIGENTE / NON VIGENTE / SOPPRESSA CON TRASFERIMENTO DI DIRITTI / CONTENZIOSO SULL'ESISTENZA	INDIRIZZO	PEC	RIFERIMENTO RAPPRESENTANTE	TELEFONO
PG	CERRETO DI SPOLETO	A.S.B.U.C. PONTE		VIGENTE	Fraz. Ponte, 06041 Cerreto di Spoleto (PG)	asbucponte@pec.it		
PG	CERRETO DI SPOLETO	A.S.B.U.C. ROCCHETTA		VIGENTE	Fraz. Rocchetta, 06041 Cerreto di Spoleto (PG)	asbucrochetta@pec.it		
PG	CERRETO DI SPOLETO	C.A. TRIPONZO		VIGENTE	Fraz. Triponzo, 06041 Cerreto di Spoleto (PG)	comunanzatrimonzo@pec.it		
PG	CERRETO DI SPOLETO	COMUNE DI CERRETO DI SPOLETO		VIGENTE	Piazza Gioviano Pontano 18, 06041 Cerreto di Spoleto (PG)	comune.cerretodispoleto@postacert.umbria.it		

Fonte: Regione Umbria nota prot. 1726 del 21 giugno 2024, allegato n. 1 (estratto)

Il Comune ha riferito che, dal 2009, data l'assenza di un ente esponenziale della comunità di riferimento per i terreni censiti al NCEU del Comune di Cerreto di Spoleto al Foglio 85- 86-73-74, gestisce, con funzione di supplente, i beni originariamente appartenenti ad essa, con amministrazione separata, come da mappa che viene allegata alla nota, mentre in precedenza gli stessi erano gestiti dall'Ente Comunità montana Valnerina. L'amministrazione ha dichiarato che, dall'inizio del mandato elettorale (27 maggio 2019), non ha conferito incarichi esterni per le operazioni di accertamento e valutazione degli usi civici o comunque inerenti la materia dei domini collettivi e non ha richiesto affrancazioni. Il Comune dà atto di avere approvato i seguenti regolamenti: Regolamento comunale di

uso del demanio civico sito nel territorio del Comune di Cerreto di Spoleto (Deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 17 maggio 2021) e il Regolamento comunale per la ricerca e la raccolta dei tartufi sui terreni gravati da uso civico e sulle tartufaie comunali controllate e coltivate (Deliberazione di consiglio comunale n. 19 del 17 maggio 2021). Il Comune ha rappresentato che, sempre dall'inizio del mandato elettorale (27 maggio 2019), non ha richiesto affrancazione, di conseguenza non sono state effettuate contabilizzazioni né spese relative ad incarichi, né incassi di canoni enfiteutici, così come non risultano atti di ricognizione degli usi civici e non si sono verificate retrocessioni al Comune di beni in precedenza legittimati. Il Comune ha dichiarato che non si è verificata nessuna perdita dell'originale destinazione agro-silvo-pastorale di terreni, sulla base degli strumenti urbanistici adottati e non risultano legittimazioni di cui all'art. 9 della l. 1/1984 che richiedano un piano di sviluppo economico, né risultano pervenuti contributi di cui agli artt. 8-9 della l.reg. n. 1/1984 o di cui all' art. 61 della l.reg. n. 18/2011.

Con nota istruttoria prot. n. 2387 del 13 settembre 2024 è stato richiesto di relazionare in ordine ad ogni attività posta in essere in materia di *"vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico"* così come previsto dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 382, indicando altresì i riferimenti agli atti ed ai procedimenti amministrativi emanati a tal fine.

Con nota di riscontro acquisita al protocollo n. 2673 del 7 ottobre 2024, l'Ente ha comunicato che con deliberazione del consiglio comunale n. 18 e 19 del 17 maggio 2021 ha approvato il regolamento comunale di uso del demanio civico sito nel territorio, il regolamento per la ricerca e la raccolta dei tartufi sui terreni gravati da uso civico e sulle tartufaie comunali controllate e coltivate attraverso il quale amministra e vigila anche con il supporto della polizia locale e dei carabinieri forestali sull'utilizzo dei beni di uso civico gestiti per conto della collettività di riferimento. L' ente ha inoltre riferito di aderire al piano di gestione forestale la cui redazione è delegata all'Agenzia forestale regionale Umbria. L'attività dell'ente è svolta, come riferito, nel rispetto della normativa vigente: l.reg. 19 novembre 2001, n. 28, come modificata dalla l.reg. 25 luglio 2022, n. 10. L'ente ha comunicato che per interventi ricadenti sui terreni gravati da uso civico procede al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche previa valutazione della commissione per la qualità architettonica e del paesaggio e parere della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici dell'Umbria, come previsto dalla normativa vigente. Con riferimento ai provvedimenti di affrancazione, permuta, cambio di destinazione o alienazione, il Comune

ha fatto presente che gli stessi rientrano nella competenza della Regione Umbria fornendo i relativi riferimenti al sito web.

Con nota istruttoria prot. n. 3009 del 25 ottobre 2024, è stato infine chiesto di relazionare in ordine: 1) alle modalità di contabilizzazione a rendiconto 2023 (conto del bilancio - conto economico e stato patrimoniale) poste in essere in relazione alla riscossione, se presenti, di canoni enfiteutici e qualsiasi altro tipo di entrata connessa all'amministrazione degli usi civici atteso quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. reg. di controllo per il Molise, nella deliberazione n. 70/2020/PAR del 22 settembre 2020 che ha chiarito che *"Il canone enfiteutico in favore del Comune riveste il carattere imperativo di "prestazione patrimoniale imposta" (in base all'attuale art. 23 della Costituzione), con la conseguenza che la relativa riscossione deve ritenersi altrettanto obbligatoria, da parte del Comune beneficiario, quale l'ente gestore del demanio civico nell'interesse della collettività locale, originaria titolare dei diritti d'uso civico"*; 2) alle modalità di contabilizzazione, ai sensi del d.lgs. n.118/2011, allegato 4/3 -principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale – dei beni richiamati dalla legge n. 168/2017 - articolo 3: "Beni collettivi" (ad esclusione della lettera d)), laddove definisce: "Sono beni collettivi: a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate; b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; c) le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione; e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

Con nota di riscontro prot. n. 3192 del 12 novembre 2024 l'Ente ha rappresentato che nel rendiconto 2023 non vi è contabilizzazione in relazione alla riscossione di canoni enfiteutici di cui all'art. 7 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 in quanto non ricorre la fattispecie

in esame. Altresì, non sono presenti somme rinvenenti dalle affrancazioni ed alienazioni *ex art. 24 della l. n. 1766/1927* non essendosi verificate le fattispecie costituenti la suddetta tipologia di entrata a natura vincolata. Relativamente ad altro tipo di entrata connessa all'amministrazione degli usi civici, l'Ente ha rappresentato che, nel 2023, ha pubblicato con Determinazione del Responsabile del Servizio r.g. n. 103 del 17 marzo 2024 l'avviso per la concessione in "*fida pascolo*" dei terreni gravati da uso civico gestiti per conto della comunità frazionale di riferimento, per il quale non sono pervenute richieste di concessione da parte degli utenti. Pertanto, non sono stati accertati canoni relativi alla *fida pascolo*. Relativamente ai diritti di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi sui terreni gravati da uso civico, il Comune ha rappresentato che, nel 2023, sono state rilasciate 5 autorizzazioni per lo svolgimento delle suddette attività (ai sensi del Paragrafo 3.5 del Regolamento Comunale per la ricerca e la raccolta dei tartufi sui terreni gravati da uso civico) che hanno permesso di accertare un introito di complessivi Euro 400,00 a titolo di diritti per l'esercizio dell'uso civico che, ad avviso dell'ente, avrebbero natura non vincolata e non rientrerebbero nel campo di applicazione dell'art. 24 della Legge n. 1766/1927. Le suddette entrate sono contabilizzate al Capitolo n. 260 del B.P. 2023 come di seguito codificato: 3.05.99.99.999. La Sezione si riserva ulteriori approfondimenti istruttori nel corso dei controlli finanziari aventi ad oggetto l'Ente. Il Comune ha inoltre riferito che, ai sensi del d.lgs. n.118/2011, allegato 4/3 -principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale – dei beni richiamati dalla legge n. 168/2017 -articolo 3, i Beni collettivi" (ad esclusione della lettera d) sono contabilizzati nello stato Patrimoniale dell'Ente (Con deliberazione di C.C. n. 45 del 27/12/2021 il Comune di Cerreto di Spoleto si è avvalso della facoltà concessa dall'art. 232 del TUEL e pertanto provvede alla sola redazione dello Stato Patrimoniale redatto con il metodo semplificato, senza la redazione del Conto Economico) come di seguito riportato:

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)

B III Altre immobilizzazioni materiali (3)

B III 2 Altre immobilizzazioni materiali (3)

B III 2 2.1 Terreni

Si allega elenco di tali immobili:

NR.	FOGLIO	PART.LLE	PORZ	QUALITA'	HA
1	18	1	AA	PASCOLO	25.72.15
			AB	PASCOLO ARB.	00.71.25
2	19	4		PASCOLO ARB.	04.56.30
3	24	6	AA	PASCOLO	03.61.77
			AB	PASCOLO ARB.	06.71.43
4	24	31	AA	PASCOLO	03.42.43
			AB	PASCOLO ARB.	09.03.77
5	25	1	AA	PASCOLO	18.24.30
			AB	PASCOLO ARB.	10.99.80
6	25	22		PASCOLO	01.10.10
8	25	42	AA	PASCOLO	00.88.72
			AB	PASCOLO ARB.	00.48.28
9	25	58	AA	PASCOLO	00.17.15
			AB	PASCOLO ARB.	01.63.45
10	28	1	AA	PASCOLO	23.46.39
			AB	PASCOLO ARB.	05.53.31
11	28	30	AA	PASCOLO	04.80.92
			AB	PASCOLO ARB.	00.70.28
TOTALE					121.81.80

Fonte: Comune di Cerreto di Spoleto, nota prot. 3192 del 12 novembre 2024

3.6 Focus: Domini collettivi insistenti nel Comune di Vallo di Nera

Con riferimento al Comune di Vallo di Nera, il documento istruttorio ad oggetto: S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre": rettifica del tracciato e adeguamento alla sez. tipo C2 dal km 41+500 al km 51+500. Stralcio di completamento: dal km 41+500 al Km 45+700 - Progetto Definitivo. ANAS S.p.A. Intesa sulla localizzazione, parte integrante e sostanziale della d.g.r. n. 980 del 1° ottobre 2025 reca quanto segue:

"contrariamente a quanto riportato nella perizia del proponente, le particelle nn. 9, 38, 41, 47 (foglio 5) e nn. 15, 41, 48, 50 (foglio 12) nel Comune di Vallo di Nera sono da ritenersi Demanio civico".

Dalla consultazione del WebGIS che comprende le informazioni cartografiche e documentali progressivamente acquisite dalla Regione Umbria all'interno di diverse basi dati cartografiche connesse ai domini collettivi e alle terre gravate da usi civici, al seguente link <https://siat.regione.umbria.it/webgisusn/>, le particelle citate sembrerebbero ricomprese nella seguente base di dati georiferita "Demanio civico e patrimonio pubblico identificato da pianificazione forestale: Vallo di Nera", proprietà della Comunanza Agraria Meggiano e Piedipaterno. La base dati cartografica in questione rappresenta, come indicato dalla Regione, le superfici oggetto di pianificazione forestale, riconducibili a enti esponenziali, di demanio civico attualmente vigenti, costituiti da domini collettivi variamente denominati e Comuni. Le aree forestali pianificate riferite ad enti di dominio collettivo corrispondono ad aree quasi integralmente di demanio civico (la presenza di superfici in titolarità dei domini collettivi, non costituenti beni civici, è residuale), mentre per i terreni in titolarità dei comuni, la base dati riporta la dizione comprensiva "demanio civico e patrimonio comunale" poiché occorre verificare, qualora necessario, se siano presenti anche terreni appartenenti al patrimonio del comune non facenti parte del demanio civico.

A seguito di nota istruttoria prot. n. 962 del 18 aprile 2024 il Comune di Vallo di Nera, con nota di riscontro acquisita al protocollo n. 1096 del 6 maggio 2024 ha comunicato a questa Sezione, che nel proprio territorio sono presenti due Enti gestori dei beni collettivi: ASBUC di Vallo di Nera ed Università agraria di Meggiano-Piedipaterno. Con nota istruttoria prot. n. 2387 del 13 settembre 2024 è stato richiesto al Comune di Vallo di Nera di relazionare in ordine ad ogni attività posta in essere in materia di "vigilanza

sull'amministrazione dei beni di uso civico" così come previsto dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 - Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 382, indicando altresì i riferimenti agli atti ed ai procedimenti amministrativi emanati a tal fine. Con successiva nota di riscontro prot. n. 2569 del 25 settembre 2024 il Comune di Vallo di Nera ha rappresentato che "si sta effettuando una ricognizione delle proprietà direttamente affidate dal Commissario degli usi civici all'Amministrazione comunale di Vallo di Nera. In particolare, sono state richieste le copie delle sentenze emesse a favore di questo Comune". Il Comune ha infine precisato che "non appena chiarito il quadro della situazione, anche con l'apporto della Regione Umbria, sarà premura dell'amministrazione comunale comunicare i risultati". Come risulta dalla nota prot. n. 1726 del 21 giugno 2024, allegato 1, trasmessa dalla Regione Umbria, il Comune di Vallo di Nera, viene incluso nell'elenco dei soggetti cui sono intestati usi civici:

PROV	COMUNE	INTESTAZIONE	NOTE	VIGENTE / NON VIGENTE / SOPPRESSA CON TRASFERIMENTO DI DIRITTI / CONTENZIOSO SULL'ESISTENZA	INDIRIZZO	PEC	RIFERIMENTO RAPPRESENTANTE ANTE	TELEFONO
PG	VALLO DI NERA	A.S.B.U.C. VALLO DI NERA		VIGENTE	06040 Vallo di Nera (PG)			
PG	VALLO DI NERA	COMUNE DI VALLO DI NERA		VIGENTE	Piazza G. Marconi 8, 06040 Vallo di Nera (PG)			
PG	VALLO DI NERA	U.A. MEGGIANO E PIEDIPATERNÒ		VIGENTE	Fraz. Piedipaterno, 06040 Vallo di Nera (PG)	ua.meggiano@pec.it		

Fonte: Regione Umbria nota prot. 1726 del 21 giugno 2024, allegato n. 1 (estratto)

L'ASBUC di Vallo di Nera non risulta tra gli enti iscritti nel registro regionale delle persone giuridiche private. La Regione Umbria non ha fornito gli atti con cui è stato dichiarato esecutivo lo statuto come richiesto con nota istruttoria prot. n. 3096 del 31 ottobre 2024. Con nota istruttoria prot. n. 1187 del 14 maggio 2024 è stato richiesto, all'ASBUC di Vallo di Nera, di relazionare e fornire i documenti e informazioni di seguito specificati: 1. Comunicare il referente, specificando la struttura utilizzata e le funzioni esercitate in relazione agli usi civici e domini collettivi. 2. Considerato che i domini collettivi, ai sensi dell'art. 1 della l. 168/2017, sono definiti enti dotati di personalità giuridica, capacità gestionale, patrimoniale, illustrare le modalità di esercizio dei diritti di godimento e la natura degli stessi. 3. Riferire circa gli atti gestori assunti e le relative modalità di interlocuzione con il Comune nel cui territorio ricade il soggetto gestore nonché con la Regione Umbria. 4. Relazionare in merito agli eventuali contributi ricevuti come previsti dall'art. 61 della legge regionale n. 18/2011; (La Regione favorisce l'aggregazione degli enti di uso civico attraverso la concessione di contributi finalizzati all'esercizio di servizi tecnico amministrativi a favore degli utenti).

Alla predetta nota l'Ente ha fornito riscontro con nota protocollo n. 1834 del 4 luglio 2024 riferendo che tutte le decisioni dell'ASBUC vengono assunte con apposita delibera affissa nell'albo dell'ente e pubblicate per estratto sul sito dell'ASBUC medesima. Le delibere sono assunte dal Comitato a maggioranza dei voti dei presenti precisando che, in caso di parità di voti, prevale quello del Presidente o di chi presiede la seduta e che l'affitto a terzi dei beni di uso civico avviene con asta. Attualmente l'ASBUC ha riferito di non avere particolari rapporti con il Comune di Vallo di Nera e con la Regione Umbria se non nelle materie e per gli aspetti previsti dalla l. 168/2017 e di non percepire il contributo di cui all'articolo 6 della l.reg. 18/2011. Come riferito dall'ente, lo statuto è pubblicato nel proprio sito internet (<https://comunanzavallodinera.weebly.com/statuto.html>).

L'Università agraria di Meggiano e Piedipaterno non risulta tra gli enti iscritti nel registro regionale delle persone giuridiche private. La Regione Umbria non ha fornito gli atti con cui è stato dichiarato esecutivo lo statuto come richiesto con nota istruttoria prot. n. 3096 del 31 ottobre 2024.

Con nota istruttoria prot. n. 1190 del 14 maggio 2024 è stato richiesto, all'Università agraria di Meggiano e Piedipaterno, di relazionare e fornire i documenti e informazioni di seguito specificati: 1. Comunicare il referente, specificando la struttura utilizzata e le funzioni esercitate in relazione agli usi civici e domini collettivi. 2. Considerato che i domini collettivi, ai sensi dell'art. 1 della l. 168/2017, sono definiti enti dotati di personalità giuridica, capacità gestionale, patrimoniale, illustrare le modalità di esercizio dei diritti di godimento e la natura degli stessi. 3. Riferire circa gli atti gestori assunti e le relative modalità di interlocuzione con il Comune nel cui territorio ricade il soggetto gestore nonché con la Regione Umbria. 4. Relazionare in merito agli eventuali contributi ricevuti come previsti dall'art. 61 della legge regionale n. 18/2011; (La Regione favorisce l'aggregazione degli enti di uso civico attraverso la concessione di contributi finalizzati all'esercizio di servizi tecnico amministrativi a favore degli utenti).

Alla predetta nota l'Ente ha fornito riscontro con nota prot. n. 1700 del 19 giugno 2024 riferendo che il referente dell'Università Agraria, come da Statuto, è il Presidente *pro-tempore* e che la stessa non ha dipendenti o struttura operativa che espleti le varie mansioni. L'ente ha riferito che gli organi sono il Consiglio di amministrazione formato dal Presidente e da quattro Consiglieri e l'Assemblea degli Utenti che è composta da tutti gli Utenti. L'Università ha comunicato che il consiglio, si avvale di norma di una persona esterna che svolge le funzioni di segretario, le cui funzioni possono essere anche espletate da un

consigliere e che i diritti di uso civico spettanti agli utenti sono il pascolo ed il legnatico e come diritto secondario la cava dei tartufi. Il diritto di pascolo consente agli utenti di poter usufruire del pascolo nel periodo consentito dalla norma e si esercita tramite una comunicazione singola annuale specificando il numero dei capi e la specie con conseguente pagamento della quota prevista per capo. Il diritto di legnatico consente agli utenti di poter usufruire di una determinata quantità di legname ritraibile dal taglio dei boschi da utilizzare per il focolare domestico e per il riscaldamento. Infine, l'ente ha rappresentato che il diritto relativo alla cava dei tartufi permette agli utenti di poter eseguire la cava dei tartufi sulla proprietà del dominio. Questo diritto, essendo un diritto secondario, si esercita tramite la partecipazione ad un'asta riservata agli utenti che prevede il pagamento di un canone annuo. Le decisioni del Consiglio di Amministrazione o dell'Assemblea degli Utenti vengono riportate in apposite Deliberazioni che, una volta redatte, vengono esposte, secondo quanto riferito dall'ente, nella bacheca del medesimo mentre gli avvisi relativi all'esercizio degli usi civici (legnatico, pascolo, cava dei tartufi) vengono affissi, oltre che nella bacheca, anche negli spazi di pubblica affissione presente nei paesi facenti parte del territorio, ottemperando così alla norma che prevede di "*darne ampia diffusione nei luoghi più frequentati*". L'Università Agraria ha rappresentato di essere autonoma e di non aver alcuna interlocuzione con il Comune mentre alla Regione Umbria vengono sottoposte solo le Deliberazioni soggette alla verifica di legittimità che nello specifico sono le Deliberazioni per il cambio di destinazione d'uso dei terreni, l'approvazione di Statuti e Regolamenti, l'apposizione di servitù. L'Università Agraria ha infine dichiarato di non aver mai ottenuto i contributi previsti dall'art.61 della legge regionale n. 18/2011.

4 ESITI DEL CONTRADDITTORIO, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 4.1 Prime risultanze dell’indagine. 4.2 Esiti del contraddittorio finale. 4.3 Considerazioni conclusive e raccomandazioni.

4.1 Prime risultanze dell’indagine

Con deliberazione n. 151/2024/VSG del 19 dicembre 2024, depositata il 31 dicembre 2024 e trasmessa alla Regione Umbria in pari data con nota prot. n. 3879, questa Sezione ha disposto che l’amministrazione regionale comunicasse a questa Corte e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla ricezione del referto, le misure consequenziali adottate ai sensi dell’art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Con nota avente ad oggetto “Deliberazione n. 151/2024/VSG relativa all’indagine ‘L’amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria, anno 2024’ – Relazione sulle misure consequenziali adottate”¹⁸, la Regione ha trasmesso la documentazione richiesta, recante l’illustrazione delle azioni poste in essere in riscontro ai rilievi e alle raccomandazioni contenuti nel referto approvato dalla Sezione.

Dall’esame della relazione regionale emerge che, successivamente alla ricezione del referto, l’amministrazione ha avviato una serie di attività qualificabili come “azioni e attività consequenziali”, volte a dare attuazione ai rilievi formulati e a sanare le criticità evidenziate in sede istruttoria.

Di seguito si riassumono brevemente le prime risultanze dell’indagine condotta.

Di particolare rilievo appare l’attività intrapresa al fine di colmare la lacuna segnalata nel referto circa l’assenza di un elenco completo e aggiornato delle terre civiche e dei domini collettivi, individuati sulla base dei relativi dati catastali. In tale ambito, la Regione ha rappresentato di aver avviato un articolato lavoro di raccolta, digitalizzazione e sistematizzazione dei dati esistenti, finalizzato alla realizzazione di una moderna banca dati georeferenziata (*WebGIS* “Usi civici e domini collettivi”) idonea a consentire una consultazione immediata e integrata delle informazioni relative ai terreni interessati.

¹⁸ Cfr. Prot. Cdc. n. 2044 del 14 luglio 2025.

Benché appaia indubbio che dalla suddetta attività sia scaturito un arricchimento delle informazioni disponibili, allo stato attuale la menzionata mappatura dei domini collettivi e dei terreni gravati da uso civico appare ancora non pienamente compiuta. Nello specifico, dall’esame della documentazione regionale emerge che le attività di ricostruzione cartografica, digitalizzazione e correlazione con i dati catastali risultano ancora in corso. Nonostante l’avvio di procedure di raccolta e sistematizzazione dei dati, comprese 808 immagini fotografiche di mappe storiche e l’attivazione di collaborazioni con gli Archivi di Stato, il sistema *WebGIS “Usi civici e domini collettivi”* è tuttora parziale e in evoluzione, come risulta anche dall’indicazione *“Sistema informativo in costruzione – dati parziali in corso di aggiornamento”*, presente all’avvio della pagina. Pertanto, la mappatura dei terreni soggetti a uso civico non può ritenersi completa né pienamente operativa su tutto il territorio regionale, con conseguente criticità in termini di conoscibilità, trasparenza e controllo amministrativo.

In esito all’esame delle misure adottate in relazione alle raccomandazioni formulate dalla Corte in materia di mutamenti di destinazione d’uso dei terreni di demanio civico e di compressione dei diritti di uso civico, si rileva quanto segue.

La Regione Umbria ha dato attuazione al rilievo mediante l’adozione della deliberazione di Giunta regionale n. 700 del 9 luglio 2025, recante indirizzi tecnico-amministrativi per la disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso dei terreni soggetti a uso civico. Il provvedimento, pubblicato sul sito istituzionale, è finalizzato a fornire criteri generali *ex ante* per orientare l’azione amministrativa, in un contesto normativo caratterizzato da stratificazione e carenze di coordinamento, conformemente ai principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale.

Dall’esame della documentazione trasmessa, la Sezione prende atto dell’adozione del citato provvedimento, riconoscendone il valore orientativo per la corretta gestione amministrativa dei mutamenti di destinazione d’uso dei terreni di demanio civico. Tuttavia, permangono criticità interpretative e operative, determinate dalla complessa normativa vigente e dalla necessità di un coordinamento effettivo tra le diverse fonti informative e strumenti di pianificazione territoriale, che potrebbero incidere sulla piena efficacia degli indirizzi approvati.

Con riferimento a casi specifici, come quello della “Tre Valli”, risultano ancora pendenti contenziosi amministrativi, e le verifiche evidenziano discrepanze tra quanto rilevato nelle perizie di parte e quanto rappresentato dalla Regione. La situazione conferma la necessità

di interventi volti a riconciliare le informazioni relative alle varie particelle e agli atti commissariali, anche alla luce dei precedenti sequestri disposti dal Commissario per gli usi civici. Tale criticità non è circoscritta a singoli tratti, ma riguarda anche altre porzioni del tracciato, con possibile impatto sull'intera opera e sui relativi diritti civici.

Infine, si rileva una possibile discrasia tra quanto rappresentato dal Comune di Bettona e le informazioni contenute nella banca dati regionale da un lato e quanto riscontrato nel Piano territoriale di Coordinamento provinciale della Provincia di Perugia e nel PRG del Comune stesso. Si osserva infatti un potenziale disallineamento o comunque una carenza di integrazione e raccordo tra le banche dati regionali dei domini collettivi e dei terreni gravati da uso civico e quanto risulta dal PTCP della Provincia di Perugia con riguardo a quanto riscontrato per il Comune di Bettona. Lo stesso comune, nel proprio PRG, aveva individuato aree soggette a uso civico, rappresentando tuttavia alla Sezione, nel riscontro sul tema dei domini collettivi, che *“sul territorio del Comune di Bettona non sono presenti domini collettivi o usi civici...(come) riscontrabile nell'apposita sezione del sito della Regione Umbria [...]”*. Tale situazione sembra confermare una scarsa interoperabilità tra le diverse fonti informative evidenziando la necessità di procedere a un aggiornamento e integrazione sistematica dei dati, al fine di garantire uniformità, trasparenza e affidabilità delle informazioni a supporto dell'azione amministrativa.

4.2 Esiti del contraddittorio finale

Con Ordinanza presidenziale n. 48 del 15 ottobre 2025¹⁹ è stato convocato il Collegio della Sezione regionale di controllo per l'Umbria in adunanza pubblica per il giorno 5 novembre 2025. Con successiva nota del 27 ottobre 2025²⁰ è stata trasmessa alla Regione Umbria e all'Assemblea legislativa regionale la minuta del presente referto, indicando il termine del 31 ottobre 2025 per far pervenire le deduzioni scritte. Con nota del 31 ottobre 2025²¹ la Regione Umbria ha riscontrato la bozza di referto ricevuta, osservando, per quanto

¹⁹Trasmessa con nota prot. n. 3014 del 15 ottobre 2025 alla Regione Umbria e all'Assemblea legislativa regionale. Tale nota fa seguito alla nota prot. n. 2967 del 10 ottobre 2025 con la quale era stata trasmessa l'Ordinanza n. 42/2025 di convocazione dell'adunanza pubblica inizialmente fissata per il giorno 4 novembre 2025.

²⁰ Prot. n. 3116 del 27 ottobre 2025.

²¹ Acquisita al protocollo n. 3174 del 31 ottobre 2025.

concerne la non coerenza fra informazioni indicate nella documentazione fornita dalla Regione e quanto la Sezione ha acquisito dagli enti esponenziali di aver *"proceduto ad una verifica delle discordanze segnalate, provvedendo alla correzione delle indicazioni sulle pagine del sito internet regionale dedicato a "Territorio Montano, Domini Collettivi e Usi Civici", con particolare riferimento alla denominazione/forma giuridica dell'ente esponenziale"* confermando *"la previsione della conclusione entro il corrente anno del completamento dell'acquisizione degli statuti degli enti"*.

Per quanto concerne la scarsa generale consapevolezza dei puntuali dati catastali (Cfr. Par. 2.1), la Regione ha rappresentato che *"si ritiene che il lavoro svolto ed in corso di approfondimento/aggiornamento consente già di avere un quadro esteso di conoscenza, peraltro facilmente consultabile, che va valutato alla luce dello stato di avanzamento delle analoghe indagini cartografiche da parte delle altre Regioni, ad oggi concluso, per quanto a conoscenza, solo dalla Regione Abruzzo"* riferendo altresì che *"I lavori per l'arricchimento della banca dati proseguiranno costantemente, come auspicato anche dalla Corte"*. La Regione, a tale riguardo, ha evidenziato che dal mese di luglio sono state identificate *"ulteriori n. 600 particelle catastali fra quelle problematiche, relative ad atti ed accertamenti regionali ed ulteriori n. 67 particelle conseguenti a sentenze, per le quali il lavoro è più complesso in relazione alla frequente non corrispondenza fra particelle indicate in sentenza e mappe catastali disponibili"*. L'amministrazione ha informato inoltre che *"dopo i dinieghi degli anni scorsi, in data 28 ottobre u.s. l'Agenzia delle Entrate - Ufficio Sistemi cartografici e metodologie operative – ha confermato la possibilità di accedere alle cosiddette "mappe d'impianto", entro il mese in corso, cioè la prima redazione della mappa nel vigente Catasto Terreni, ovvero la più vicina alle cartografie del Vecchio catasto, agevolando il lavoro, non semplice, di individuazione delle particelle del NCT richiamate nelle sentenze più vecchie e di riconoscimento dei perimetri delle singole particelle nel passaggio dal vecchio al nuovo catasto"*.

Per quanto concerne il focus sui *"Domini collettivi insistenti nella Frazione di San Pellegrino"* del Comune di Norcia (cfr. Par. 3.2), la Regione ha rappresentato che il competente Servizio regionale ha avuto diversi momenti di confronto sia con l'USR che con il Comune di Norcia e che *"Da quanto emerso le situazioni da valutare risultano limitate"*. La Regione ha altresì informato che *"In questi ultimi giorni è stata predisposta dal Servizio regionale competente la proposta di DGR per l'affrancazione di n. 5 particelle afferenti alle Comunanza agraria di San Pellegrino e Comunanza agraria di Frascaro, Domini Collettivi distinti ma aventi proprietà e diritti civici indivisi. Tali affrancazioni sono state deliberate delle suddette comunanze in data 3 luglio 2025 e trasmesse all'Amministrazione regionale in data 21 luglio 2025. A seguito della*

ricezione delle richieste, è stato acquisito il parere favorevole del Ministero della Cultura – SABAP – in data 2 settembre 2025.

Per ulteriori n. 5 particelle sono state richieste informazioni aggiuntive al Consorzio delle Comunanze agrarie di Norcia. Si segnala inoltre che a partire dal mese di luglio u.s. sono state autorizzate n. 4 affrancazioni nel territorio di Norcia e n. 1 nel Comune di Cascia. Non sono state presentate all'Amministrazione regionale ulteriori richieste di affrancazione relative al Comune di Norcia rispetto a quanto sopra indicato".

Quanto poi al Focus sui "Domini collettivi insistenti nel Comune di Bettona" (cfr. Par. 3.3), la Regione ha evidenziato che "le perimetrazioni riportate negli strumenti urbanistici comunali, dalle quali il PTCP della Provincia di Perugia ha ripreso i perimetri poi inseriti nella nuova proposta di PTCP, derivano da quanto riportato nella Tav. V di cui all'art. 14 della legge regionale 18 agosto 1989, n. 26 [...]" e che "Per quanto attiene "le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici", la Tav. V fu realizzata come trasposizione cartografica a scala 1:100.000, redatta da un tecnico dell'allora Ufficio del Piano Urbanistico Regionale, delle cartografie di cui al Volume II dell'indagine ESAU del 1984. In tali ultime cartografie è rappresentata un'area omogenea nei Comuni di Deruta (territorio per il quale con decreto del 1957 è stata accertata l'assenza di diritti civici) e Comune di Bettona, senza però nessun riscontro nel Volume I nel quale, per ogni comune, sono indicati gli enti esponenziali e i relativi terreni". La Regione ha concluso sul punto riferendo che "Tali limitati disallineamenti potranno essere definitivamente superati in sede di redazione del piano paesaggistico regionale".

Per quanto concerne il Focus su "S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre" (cfr. Par. 3.4), l'amministrazione ha rappresentato che "il Servizio regionale competente in materia di usi civici, nei rapporti Istruttori trasmessi in Conferenza dei Servizi, relativamente ad un ulteriore tratto della SS 685 (da Vallo di nera a Cerreto di Spoleto), con le PEC nn. 110122 del 09.06.2025 e 113971 del 13.06.2025, aveva riscontrato difformità con quanto attestato nella Perizia Demaniale allegata alla progettazione. In data 6 ottobre u.s. è stato effettuato un incontro presso la sede regionale fra i tecnici regionali e referenti ANAS, presente anche il perito demaniale incaricato dalla stessa Agenzia, per analizzare e risolvere le difformità riscontrate ed arrivare ad un giudizio condiviso sullo stato dei diritti civici". L'ente ha informato che "in tale sede è emerso che: - la Perizia demaniale allegata alla progettazione era in realtà parziale e trattava esclusivamente dei Diritti civici in Re aliena e sarebbe stata integrata successivamente con gli altri diritti; pertanto, anche il Perito di parte conveniva nell'esistenza di demanio civico come rilevato dall'Amministrazione regionale; - per le potenziali reintegre, lo stesso perito si riservava di verificare la sovrapposizione cartografica di

dettaglio eseguita dal personale regionale incaricato, per confermare o meno la necessità delle stesse, ma prendeva atto del refuso che aveva associato l'originaria natura demaniale ad alcune di dette particelle, come sopra rilevato. Infine, con PEC 201316 del 24 ottobre 2025 veniva messo a disposizione di ANAS il materiale cartografico di cui sopra, per consentire i riscontri concordati".

Infine, in relazione al Focus "Domini collettivi insistenti nel Comune di Vallo di Nera"(cfr. par. 3.6), la Regione ha evidenziato che "è stato avviato un confronto tra l'Amministrazione Comunale di Vallo di Nera e l'Amministrazione regionale per la ricognizione dei Diritti civici. In data 29 luglio 2025 si è tenuto presso la sede degli uffici regionali un incontro tra l'Amministrazione comunale di Vallo di Nera, i rappresentanti della Università Agraria di Meggiano e Piedipaterno ed il personale tecnico del Servizio, finalizzato a risolvere alcune problematiche di attribuzione dei Diritti civici demaniali tra il Comune e la suddetta Università Agraria. L'incontro ha riguardato in particolare la particella 206 del foglio 20 del comune di Vallo di Nera, risultante di Demanialità civica negli accertamenti eseguiti dalla Regione nel 2024, e la cui intestazione catastale attuale cita "Comune di Vallo di nera per i Frazionisti di Meggiano e Piedipaterno". Nell'incontro è stato evidenziato ai due Enti esponenziali che l'intestazione catastale non è motivata da effettivi diritti spettanti alle Comunità frazionali di Meggiano e Piedipaterno, rispetto a quelli dell'intero Comune, ma dall'errata inclusione della particella nelle superfici riportanti una analoga intestazione, nel Catasto Gregoriano, le quali ultime, ad oggi, sono state trasferite in piena titolarità alla Università Agraria". L'ente ha riferito che "l'esito dell'accertamento, rappresentato in sede di incontro, è stato poi trasmesso per le vie brevi ai due Soggetti coinvolti ed ha consentito una formale presa d'atto, da parte dell'Assemblea della U. A. di Meggiano e Piedipaterno, della rinuncia ad ogni rivendicazione sulla particella in questione, trasmessa a questa Amministrazione con PEC 173795 del 17 settembre 2025. In conseguenza di quanto stabilito dall'Assemblea della U. A. di Meggiano e Piedipaterno è stato quindi possibile notificare al Comune di Vallo di Nera, con PEC 200605 del 23 ottobre 2025, che lo stesso può adottare un provvedimento di accoglimento dell'istanza di cambio destinazione d'uso sulla quota parte della particella 206 del foglio 20 di Vallo di Nera, avanzata da ANAS allo stesso, nell'ambito dell'esecuzione delle opere della SS685".

Il contraddittorio è proseguito nel corso dell'adunanza pubblica del 5 novembre 2025 nella quale il dott. ph.D. Geraci, nel dare atto delle misure consequenziali adottate dall'Amministrazione regionale in esito all'indagine refertuale adottata dalla Sezione, ha riferito in ordine al riscontro ricevuto da parte dell'Amministrazione ed ha sottolineato, preliminarmente, l'importanza della determinazione che è stata assunta

dall'Amministrazione regionale con riguardo ai mutamenti d'uso, evidenziando come la stessa rappresenti una delle prime regolamentazioni in ambito regionale su questa materia, prevista sin dal Regio decreto del 1927, ma non normata a livello di dettaglio, fino al recente intervento della Regione Umbria. Al riguardo, il Magistrato istruttore ha chiesto informazioni circa l'eventuale contenzioso generatosi a seguito dell'entrata in vigore di quest'atto amministrativo adottato nel mese di luglio '25, e in particolare se vi siano state impugnative e, inoltre, se vi siano già state le prime applicazioni della regolamentazione richiamata, stante la circostanza che alcuni cambi di destinazione d'uso, particolarmente rilevanti, sono stati formalizzati e conclusi prima dell'adozione della medesima determinazione.

Il contraddittorio è proseguito con l'illustrazione di un altro aspetto riguardante la progressiva realizzazione della banca dati e la geolocalizzazione. In merito a ciò il Magistrato istruttore ha evidenziato, sulla base di quanto appreso in sede di contraddittorio cartolare, che la Regione sta dando seguito alle osservazioni della Sezione, e che, pur avendo implementato la suddetta banca dati, il lavoro risulta ancora *in itinere*, in quanto complesso.

Quanto poi all'aspetto, evidenziato nel corso del referto ed oggetto delle misure consequenziali, riguardante il registro delle persone giuridiche e la verifica e vigilanza che la Regione pone in essere sugli enti esponenziali, il Magistrato istruttore ha rilevato che questo rappresenta l'aspetto forse meno implementato da parte dell'Amministrazione regionale, in quanto, nel corso del contraddittorio cartolare, non sono state fornite evidenze sulla completa acquisizione degli statuti, oggetto di vigilanza da parte della Regione, e che la Regione dovrebbe acquisire. A tal proposito era emerso, in occasione del precedente referto, come la Regione non disponesse di tutti gli statuti, o perché trattasi di documenti risalenti o perché gli enti non avevano trasmesso la documentazione, nonostante le richieste dell'Amministrazione regionale anche risalenti agli anni '80 e tuttora rimaste inevase. Su tale circostanza la questione è rimasta sostanzialmente aperta benché la Regione abbia documentato di aver inviato un ulteriore sollecito agli enti interessati, che non tutti hanno riscontrato. Altra criticità sollevata dal Magistrato istruttore ha riguardato l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche che, per la maggior parte, non è avvenuta. Ulteriore profilo, attenzionato dal Magistrato istruttore, è stato quello riguardante l'interazione fra i domini collettivi e il processo di ricostruzione, per l'approfondimento del quale si è fatto rinvio al referto della ricostruzione post sisma.

Nell'ambito di tale ulteriore indagine sulla gestione, approvata con delibera n. 150/2025/VSG, le amministrazioni destinatarie del controllo, hanno riferito che la nuova regolamentazione sta facilitando la gestione della ricostruzione nel caso di edifici insistenti su aree interessate da domini collettivi e che non si sono registrati, ad oggi, casi di sclassificazione o liquidazione con riferimento a beni di demanio civico su cui il privato ha edificato abusivamente.

Con riferimento ai procedimenti attivati nel corso del 2025 nei territori di Norcia e Cascia, è stato comunicato, in aggiornamento, l'approdo in Giunta regionale in data 5 novembre 2025 dell'affrancazione di n. 5 particelle relative alle frazioni nursine di San Pellegrino e Frascaro. Inoltre, in esito ai confronti svoltisi tra Regione, U.S.R. Umbria e Comune di Norcia, la situazione nel territorio è stata definita sotto controllo: da quanto riferito, potrebbero emergere poche situazioni relativamente complesse, segnalate in numero di massimo due o tre, richiedenti una legittimazione o una sclassificazione, tuttavia non ancora comunicate alla Regione; a queste si accompagnano alcune richieste di affrancazione da parte delle comunanze locali, rispetto alle quali la Regione ha, al momento, chiesto dei chiarimenti.

Quanto poi al contenzioso in essere sulle opere infrastrutturali è stato rilevato che non è pervenuto, tra le misure consequenziali trasmesse, un riscontro specifico sul tema delle Tre Valli Umbre, in quanto era probabilmente ancora in fase di redazione il relativo provvedimento. In ordine a ciò è stato sottolineato come la Sezione abbia acquisito autonomamente la determinazione, molto dettagliata e apprezzabile sotto il profilo tecnico, sul tema dei domini collettivi, che la Regione ha adottato con riferimento al tracciato della S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre". Dalla stessa deliberazione la Sezione ha appreso, in quanto indicato nel percorso motivazionale, che il contenzioso 28/2024 è ancora in corso. Rispetto allo stesso contenzioso, il Magistrato istruttore ha chiesto se vi fossero aggiornamenti, sottolineando l'importanza di avere a disposizione una mappatura di dettaglio adottata *ex ante* e non "*a seconda dell'esigenza*", importanza confermata anche dalla difficoltà, persino di un perito di parte specializzato in materia, nell'esaminare la questione. A seguito del contraddittorio cartolare tali criticità sono apparse in gran parte superate perché parzialmente riconducibili a delle imprecisioni terminologiche, frequenti in questa materia, nella definizione del tipo di dominio collettivo: terreno demaniale o assimilato al demanio civico, oppure terra privata gravata da usi civici.

Il Magistrato istruttore ha infine richiesto aggiornamenti sullo stato di questo contenzioso e se vi fossero altri contenziosi riguardanti opere infrastrutturali.

L'Amministrazione ha inteso evidenziare, nella persona del dott. Grohmann, Dirigente del Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici e Faunistica-Venatoria, l'importanza del lavoro e lo sforzo esteso *"e forse unico nel panorama nazionale da questo punto di vista e con questo approccio così geografico"* per arrivare a questo risultato che *"ovviamente, non è ancora definitivo"*. Per quanto riguarda il contenzioso, l'Amministrazione ha riferito l'assenza di nuovi contenziosi rispetto a quelli conosciuti dalla Sezione e precedenti e che, in merito ai cambi di destinazione d'uso *"ne è stato fatto sicuramente uno che riguarda Castiglion del Lago, però un'opera pubblica che è una nuova sede del centro allevamento cani della Guardia di Finanza"*. Per quanto riguarda invece la vigilanza sugli statuti, l'Amministrazione ha ribadito *"come avevamo già detto a luglio, entro fine anno, garantiamo di riuscire a recuperare tutti gli statuti"* evidenziando che *"al momento ne abbiamo rimasti 5 di cui in teoria era in arrivo già a settembre, ma evidentemente non è stato spedito, non è stato inviato in maniera corretta, perché ci è stata inviata una PEC dicendo sarebbe arrivato per posta lo statuto, che, però, non è arrivato"*, e assicurando di *"andare proprio sede per sede a recuperare quello che manca"*. Con riferimento al registro delle persone giuridiche l'Amministrazione ha confermato che *"considerato che comunque hanno una personalità di diritto privato ex lege, per cui per legge indipendentemente dall'iscrizione o meno, [...] pensiamo di procedere così come abbiamo fatto, via via che andiamo ad approvare e rinnovare gli statuti, andiamo a fare anche il riconoscimento. Ci sarebbe da ragionare se ha senso o meno fare un riconoscimento con statuti dei primi del '900 o meno"*. Inoltre, l'Amministrazione ha informato che *"anche oggi credo che sia in Giunta una delibera di affrancazione per cinque situazioni che riguardano proprio San Pellegrino e Frascaro, che sono due comunanze agrarie, ma gestiscono in maniera indivisa i beni"*. Per quanto riguarda ulteriori richieste di affrancazione contenute nelle delibere delle comunanze sopracitate, la Regione ha riferito di aver sospeso i procedimenti *"perché gli importi indicati per l'affrancazione non ci convincevano e, quindi, abbiamo chiesto dei chiarimenti per poi poter procedere nella maniera più celere possibile"* e che *"la situazione - riteniamo - che a Norcia, peraltro, sia abbastanza sotto controllo e non pensiamo che vengano fuori cose inaspettate perché, da quanto ci risulta, è stato fatto a titolo, diciamo così, hobbistico, da parte di un ex dipendente regionale, un lavoro a tappeto, successivamente al terremoto, di verifica delle varie consistenze. Questa persona ha continui contatti con l'Associazione delle Comunanze Agrarie, quindi, non immaginiamo che ci siano situazioni non conosciute o che ci comportino un lavoro imprevisto rispetto a quanto da noi conosciuto"*.

Quanto poi alle infrastrutture, la Regione ha riferito di non avere altri contenziosi oltre quelli conosciuti, specificando che *"c'è il contenzioso - ma penso questo era già a voi noto - che riguarda l'approvvigionamento idrico nella zona di Nocera Umbra, nella zona di Bagnara, con una prima sentenza del Commissario che ha restituito e considerato non validi gli espropri del 1895, se non ricordo male"* e che *"a nostro avviso le norme a quel tempo non vietavano l'esproprio di questi beni, ma ci saranno le fasi successive per verificare questi aspetti"*. Inoltre, sempre in merito alle infrastrutture, l'Amministrazione ha illustrato la situazione in essere relativa alla strada statale 685 Valnerina, riferendo che *"ci sono stati vari incontri quest'estate sia con ANAS sia con il perito demaniale di ANAS. Abbiamo riconciliato le differenze che c'erano nelle varie situazioni. Abbiamo avuto un incontro anche con il Comune di Vallo di Nera e l'Università Agraria di Meggiano e Piedi Paterno per sciogliere una situazione di poca chiarezza che non ci consentiva di chiudere l'eventuale cambio di destinazione d'uso. È arrivata, credo con PEC ieri o stamattina, la bozza di perizia da parte del CTU nominato dal Commissario, dottor Perinelli del quale noi abbiamo già avuto modo di avere contatti tramite il nostro perito d'ufficio, che è il perito di parte, che è il collega che segue la materia all'interno dell'Amministrazione regionale"*. L'ente ha affermato che vi è una sostanziale coincidenza con quanto *"da noi verificato, ad eccezione di due porzioni di particelle, che però sono quelle situazioni [...] che derivano dal tipo di documenti che uno analizza"*. Rispetto ai disallineamenti nei perimetri l'amministrazione ha motivato con il passaggio dal vecchio catasto al nuovo catasto, per cui *"succede che uno vede uno sconfinamento di un metro, due metri nella particella accanto, invece, ragionando probabilmente il confine che si voleva portare sul nuovo catasto è quello stesso che vediamo sul vecchio catasto. Per cui c'è solo una piccola differenza di questo tipo che verrà discussa con il consulente d'ufficio per arrivare a una situazione condivisa"*. Sulle tempistiche, la Regione ha riferito che il Commissario, dottor Perinelli, ha chiesto *"entro gennaio di avere la situazione definitiva per poi chiudere"* accennando inoltre alla realizzazione dei tre tronconi di strada previsti in Valnerina, riferendo che *"due sono finanziati con fondi regionali. Questo è emerso dai vari incontri che abbiamo avuto con ANAS e quindi non hanno la tagliola del PNRR, mentre il primo, che era partito come PNRR, è trasferito al piano nazionale complementare di opere collegato con il PNRR"*, e specificando che *"in Valnerina noi abbiamo valutato tra maggio e luglio, credo una trentina di strade, che sono state oggetto di interventi con i fondi per la ricostruzione, per le quali non c'è stato nessun tipo di problema nei ricorsi che possano riguardare gli usi civici"*. L'ente ha altresì affermato che *"nella situazione specifica si è formato un comitato che è contrario a priori alla costruzione di questa strada e quindi usa gli usi civici o altre situazioni esistenti per potersi opporre alla realizzazione. Quindi anche se*

andassimo a fare degli atti in anticipo rispetto a quanto poi il Commissario andrà a definire, sicuramente verrebbero impugnati. Quindi c'è anche da ragionare bene sul comportamento più corretto per evitare ulteriori rallentamenti nel procedimento". Al riguardo il Magistrato istruttore, Dott. Ph.D. Geraci, ha chiesto se, sul contenzioso 28 del 2024, che ha ad oggetto la parte della strada "Tre Valli", il sequestro adottato nelle more del giudizio fosse ancora in essere o, seppur in pendenza di giudizio, il sequestro fosse venuto meno. Il Dott. Grohmann, per la Regione, ha riferito che: *"Mi sembra che sia rimasto il sequestro solo sulla particella che è oggetto di discussione, se sia demanio civico o meno. Mentre il ricorrente chiedeva il sequestro sostanzialmente di tutto il nastro stradale da risistemare, il Commissario - è una delle ultime udienze - ha confermato il sequestro solo dell'area di cui va verificato se è demanio civico o meno".* Il contraddittorio è quindi proseguito sul tema riguardante l'area di addestramento dei cani della Guardia di finanza di Castiglione del Lago, con la richiesta, da parte del Magistrato istruttore, di chiarire se il cambio di destinazione d'uso fosse stato regolato dalla nuova determinazione adottata a luglio dalla Regione. Il Dott. Grohmann ha confermato, specificando che: *"è un'opera pubblica, per cui anche dentro la delibera ha un percorso diverso, particolare e specifico".*

Infine, il Magistrato istruttore ha chiesto se vi fossero dei contenziosi relativi all'adozione della determinazione richiamata e la Regione ha fornito risposta negativa. E' intervenuta pertanto la Presidente della Regione che ha ripercorso la storia degli usi civici, sottolineando il *"rispetto per questa antica usanza, che è una usanza solidaristica, che legava le comunità omettendo - lasciando fuori - i forestieri, ma con un grande tema di solidarietà, che andrebbe forse anche ripreso in qualche modo, in qualche termine, dal nostro ordinamento e che affonda le sue tracce addirittura dopo la disgregazione dell'Impero Romano e ci riporta anche al periodo medievale"* ed evidenziando che *"Anche da questa fondativa chiusura dipendono molte delle difficoltà connesse oggi a penetrare un po' un labirinto di storia, di tradizioni, di particelle catastali, non sempre di facile lettura [...] perché ci troviamo di fronte ad un istituto dalle radici antiche che dobbiamo trattare con strumenti moderni e la stessa legge 168 non è stata del tutto capace di disciplinarlo"*. La Presidente della Regione ha sottolineato il lavoro della Sezione di controllo della Corte dei conti auspicando che *"quel lavoro grandissimo di mappatura che ci avete chiesto possa essere veramente un bene per la Comunità ad evitare ulteriori questioni e contenziosi"* e rappresentando altresì il lavoro *"di elevato profilo, non certo mio ma delle professionalità che abbiamo in Regione, fatto con piena motivazione agli obiettivi richiamati dall'attività refertuale della Sezione"*. La Presidente ha richiamato il percorso intrapreso dalla

Regione fin dal 1981, che “è stato certo lento e anche poco incisivo fino ad oggi, [...] E la stessa legge regionale del 1984 prevedeva un’articolata interlocuzione tra Amministrazione regionale, comuni ed enti esponenziali che non ha portato significativi risultati” affermando che “la ricerca degli antichi statuti potrebbe essere oggetto di operazioni anche di approfondimento storico delle accademie culturali”. La Presidente ha concluso affermando che “La Regione è stata molto carente dal 1984 ad oggi, ma, come abbiamo sentito, siamo in dirittura d’arrivo. Al di là di queste lacune, quindi [...] la Regione è particolarmente attenta alle indicazioni della Corte, tant’è vero che [...] con delibera di Giunta regionale 700 del 9 luglio 2025, ha inteso ripercorrere - e nella stessa relazione di aggiornamento della Corte dei conti se ne dà atto - le raccomandazioni effettuate dalla Sezione nel referto, con specifico riferimento alla necessità di adottare criteri generali volti a orientare ex ante l’azione amministrativa in una materia caratterizzata da un quadro normativo risalente, stratificato e spesso non adeguatamente coordinato[...] La Regione, nella suddetta DGR, ricorda come i terreni gravati da uso civico, se non utilizzati dalla Comunità, possono essere destinati ad un diverso utilizzo, purché ne derivi un effettivo vantaggio per la generalità degli abitanti e nel rispetto della vocazione dei beni. La delibera della Giunta prevedeva, così come affermato dalla Corte costituzionale, che la destinazione degli usi civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell’interesse generale della collettività. E la Regione, partendo da queste considerazioni, ha predisposto i conseguenti indirizzi tecnico amministrativi. Questa Amministrazione, così come riconosce anche codesta Corte, ritiene che le attività che sono state avviate, sebbene non ancora concluse, diano atto e riscontro ai rilievi formulati nel referto approvato da codesta Corte il 19 dicembre 2024 sull’attività amministrativa regionale. Ovviamente, trattandosi di attività complesse ed in itinere, molte non sono concluse, come quella della banca dati, i cui lavori per il suo arricchimento proseguono costantemente, così come auspicato dalla Corte e prima ricordato. A questo riguardo, voglio evidenziare anche che dal mese di luglio scorso sono state identificate altre 600 particelle catastali tra quelle problematiche e relative ad atti e accertamenti regionali ed ulteriori 67 particelle conseguenti a sentenze, per le quali il lavoro è più complesso, in relazione alla non corrispondenza fra le particelle indicate in sentenza in mappe catastali disponibili. Un lavoro impegnativo, come abbiamo detto, ma che porteremo avanti con convinzione, per fare chiarezza, per avere contezza del nostro territorio, anche nel rispetto dell’origine degli usi civici, rispetto storico, ma che non può fermare l’attività amministrativa. Tutte le carte realizzate e che progressivamente saranno completate verranno poi rese disponibili su un apposito sistema informativo geografico WebGIS, per prevenire contenziosi, mettendole a disposizione dei comuni, ma anche di tutta la comunità tecnica, nonché chiaramente dei cittadini. Questo sarà sicuramente uno strumento utile di

collegamento tra le informazioni del vecchio catasto con quelle riconducibili al nuovo catasto". In conclusione, la Presidente della Regione ha ricordato l'aiuto offerto dal referto, fornendo un aggiornamento in merito alla vicenda di Bagnara evidenziando come, per quanto riguarda la Regione, la stessa stia "trovando tutti i mezzi e i modi di leale collaborazione istituzionale con i comuni interessati, con l'università agraria e quindi la comunanza agraria, così come si chiama l'università, per cercare di evitare il contenzioso nel pieno riconoscimento dei diritti, ma attraverso accordi bonari che possano essere sanciti". Il Presidente Colosimo ha proseguito rimarcando il valore del referto per la collettività della Regione Umbria e, prospetticamente, per le altre Regioni che non abbiano piena cognizione di tutti i domini collettivi, non solo sotto il profilo dell'origine storica, ma sotto il profilo giuridico e degli effetti che il mancato esercizio di questi diritti comporta sulle varie attività. Il Presidente ha concluso sottolineando l'utilità del presente lavoro sotto il profilo della cognizione, dello sviluppo e ancor più del dimensionamento della condizione orografica e anche storica della Regione, caratterizzata da una grandissima tradizione di comunanza e di solidarietà civica, auspicando una effettiva messa in funzione della banca dati, quale elemento di conclusione per una cognizione costante e piena, sia sotto il profilo dell'effettività che sotto quello di eventuali criticità.

4.3 Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Ai sensi dell'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con la presente relazione la Sezione ha inteso valutare le iniziative intraprese dalla Regione Umbria in riscontro alle osservazioni contenute nella deliberazione n. 151/2024/VSG del 19 dicembre 2024, con cui è stato approvato il referto relativo a "L'amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria, anno 2024".

Tale attività, configurandosi come controllo successivo sulla gestione, in attuazione dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni, è stata finalizzata alla verifica della legittimità e della regolarità della gestione stessa e della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa ed è stata orientata ad accertare l'adeguatezza e l'efficacia delle iniziative assunte dall'amministrazione regionale in risposta alle osservazioni formulate dalla Corte, con particolare riferimento ai principi di buon andamento, imparzialità, efficienza, efficacia,

economicità, pubblicità e trasparenza di cui agli articoli 97 della Costituzione e 1 e 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Dall'esito dell'attività istruttoria di conferma che, come già rilevato nel 2024, il contenzioso, pur se afferente a tematiche particolarmente sensibili per il territorio e la comunità di riferimento, appare numericamente esiguo con costi di natura legale non particolarmente significativi.

Tuttavia, tale contenzioso, pur se numericamente esiguo, appare rilevante in quanto afferente anche ad opere di natura infrastrutturale il cui completamento era previsto entro giugno 2026, trattandosi di opere finanziate nell'ambito del PNRR. Dal contraddittorio orale è emerso che per un'opera viaria l'area destinata al sedime stradale è tutt'ora interessata da un contenzioso riguardante la possibile esistenza di domini collettivi. Tale contenzioso potrebbe incidere sulla tempistica prevista per il completamento dell'opera. Nel corso dell'audizione orale, la Regione ha inoltre comunicato che il finanziamento dell'opera è stato trasalto sul Piano Nazionale Complementare (PNC).

Sotto il profilo dell'efficacia della gestione, invece, questa Corte deve confermare il sostanziale mancato raggiungimento degli ambiziosi obiettivi indicati dal legislatore regionale in riferimento ai domini collettivi. La Sezione prende comunque atto che la Regione ha avviato, in esito al referto, una serie attività descritte nei paragrafi precedenti volte a mitigare tale criticità.

Pur essendo state intraprese azioni a riguardo, la Sezione conferma che la Regione non ha ancora un quadro che consenta l'immediata percezione della localizzazione (con identificazione della singola particella catastale) dei domini collettivi insistenti nel proprio territorio, in specie per quanto concerne le terre private gravate da usi civici.

Dall'istruttoria è emerso che l'amministrazione sta completando l'acquisizione degli statuti degli enti esponenziali. Tuttavia, sotto il profilo dell'efficacia, permane la necessità che l'amministrazione implementi la propria attività di *"tutela e vigilanza sugli enti e Università agrarie che amministrano beni di uso civico"* ex lettera g) ultimo comma del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11. In particolare, in relazione alla vigilanza sugli enti esponenziali, non sono emerse ulteriori attività rispetto alla mera acquisizione degli statuti, peraltro ancora in fase di completamento.

Rispetto al mancato riscontro, a seguito della richiesta di trasmissione degli statuti, da parte degli enti da essa vigilata, non risultano tuttavia assunte determinazioni a riguardo. Inoltre, la riscontrata mancata disponibilità di alcuni degli statuti conferma la

perplessità già formulata dalla Sezione inducendo a ritenere che la Regione non si è posta nella condizione di verificare la legittimità degli atti adottati dagli organi degli enti vigilati.

La Sezione conferma le perplessità già espresse nel 2024 in relazione al registro delle persone giuridiche di diritto privato che ad oggi vede un numero estremamente ridotto di enti esponenziali debitamente iscritti, nonostante la determinazione assunta dalla regione sin dal 2018 circa l'iscrizione *ex lege* degli stessi.

La Regione, inoltre, non ha fornito elementi di riscontro che documentino un miglioramento dell'attività regionale circa i provvedimenti da assumere in relazione ad eventuali abusive occupazioni. A riguardo, invero, l'attività regionale appare esigua non emergendo – secondo quanto riferito dalla Regione – occupazioni abusive ovvero la necessità di adottare in via amministrativa provvedimenti di reintegra ulteriori rispetto a quelli già adottati.

In merito, tuttavia, la Sezione ribadisce che la repressione del fenomeno delle abusive occupazione presuppone previamente la pronta individuazione dei domini collettivi. Restano dunque attuali le considerazioni già espresse nel precedente referto non essendo ancora stata completata l'attività di localizzazione dei domini collettivi.

La Sezione, prendendo atto di quanto già realizzato nel corso dell'istruttoria dalla Regione, conferma quindi la propria raccomandazione - rimettendo all'amministrazione le modalità applicative - circa la realizzazione di una efficace e moderna banca dati in grado di evidenziare con immediatezza le particelle per le quali in via amministrativa o giurisdizionale sia stata accertata la presenza di domini collettivi.

Come già è stato osservato nel precedente referto "tale ultima osservazione è, altresì, rilevante sotto il profilo della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa. L'esercizio di un controllo diffuso da parte della collettività presuppone infatti la immediata intellegibilità e disponibilità delle informazioni concernenti i domini collettivi ciò anche al fine di segnalare circostanze di fatto non note alle amministrazioni comunali o alla Regione e relative all'utilizzo di domini collettivi in modo non conforme a legge".

Per quanto concerne la raccomandazione formulata nel referto, in ordine ad una maggiore attenzione che l'ente avrebbe dovuto riservare al rispetto del principio di imparzialità nell'azione amministrativa, in riferimento all'esercizio delle funzioni connesse ai mutamenti d'uso dei domini collettivi, la Sezione prende atto dell'adozione, con DGR n. 700 del 9 luglio 2025, degli indirizzi per i mutamenti di destinazione d'uso e la compressione dei diritti di uso civico per i terreni di demanio civico.

Tali iniziative, pur non ancora completate, rappresentano un progresso significativo verso il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale della Regione, in coerenza con i principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione e con i criteri di efficienza, efficacia, economicità, pubblicità e trasparenza previsti dalla legge n. 241 del 1990. In particolare, la creazione di una banca dati integrata e georeferenziata, basata sulla sovrapposizione delle informazioni del Catasto Gregoriano e del nuovo Catasto terreni, costituisce uno strumento utile a garantire maggiore chiarezza, accessibilità e controllo diffuso sull'azione pubblica di cui si auspica un progressivo completamento.

Nel complesso, la Corte valuta positivamente l'impegno profuso dall'amministrazione regionale nell'attuazione, sia pure parziale, delle raccomandazioni formulate e nell'orientamento verso *standard* più elevati di efficienza, trasparenza e coerenza istituzionale. Tuttavia, poiché una parte significativa delle misure risulta ancora in fase di realizzazione, la Sezione ritiene necessario attendere il completamento di tali processi per verificare compiutamente l'impatto sulla gestione dei domini collettivi.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

