

UNIVERSITÀ AGRARIA DI CIVITAVECCHIA
PROVINCIA DI ROMA

DELIBERAZIONE ORIGINALE DEL COMITATO ESECUTIVO

Atto n° 51

OGGETTO: presa d'atto, da parte dell'Università Agraria di Civitavecchia, delle note inviate dall'Avv. Pietro Carlo Pucci e dal Dott. Agr. Giuseppe Monaci

Del. 30/09/2019

L'anno duemiladiciannove, questo giorno 30 del mese di settembre, alle ore 10:30 nell'Aula Consiliare dell'Università Agraria di Civitavecchia, si è riunito

IL COMITATO ESECUTIVO

N.	COMPONENTI	PRESENTI	ASSENTI
1.	Presid. De Paolis Daniele	<i>De Paolis</i>	
2.	Crisostomi Renzo	<i>Crisostomi</i>	
3.	Delmirani Damiria		X

Presiede il Sig. De Paolis Daniele

DELIBERA

- di prendere atto delle sopra richiamate note inviate via PEC a questa Università Agraria dall'Avv. Pietro Carlo Pucci e dal Dott. Agr. Giuseppe Monaci;
- di dare mandato al Presidente affinché provveda a trasmettere le suddette note, insieme con la presente deliberazione consiliare e con la precedente deliberazione consiliare n. 35 del 06.08.2019, alla Regione Lazio, in particolare alla Segreteria del Presidente della Giunta Regionale, alla Direzione Regionale Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca e all'Area Usi Civici, Credito e Calamità Naturali, nonché al Ministero per i Beni e le Attività Culturali e al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;



UNIVERSITÀ AGRARIA DI CIVITAVECCHIA

Viale Guido Baccelli, 35 - Tel. e Fax 0766/20340 - 00053 Civitavecchia

Cod. Fisc. n. 83002800585 - I.V.A. n. 06898991002

Del. n. 51 del 30/09/2019

Oggetto: presa d'atto, da parte dell'Università Agraria di Civitavecchia, delle note inviate dall'Avv. Pietro Carlo Pucci e dal Dott. Agr. Giuseppe Monaci

PREMESSO CHE

- che con deliberazione consiliare n. 35 del 06.08.2019, avente ad oggetto *"Approvazione delibera Piano di Sistemazione delle terre di demanio civico e ricadenti in zona urbanizzata - atti conseguenti"*, questa Università ha stabilito di promuovere una procedura transattiva suscettibile di generalizzata applicazione per la sistemazione delle terre ritenute di demanio collettivo nella tenuta delle Mortelle e nella tenuta "Ferrara", ferma restando la previsione della liquidazione degli usi civici su terre di proprietà privata per le terre ancora gravate site nella tenuta dei XIII Quartucci, e, conseguentemente, ha altresì, dando sul punto mandato al Comitato Esecutivo per il conferimento di incarichi professionali a supporto tecnico-giuridico a questa Università Agraria finalizzati alla formulazione di proposte da sottoporre ad approvazione in sede di Conferenza di Servizi da convocarsi all'uopo, stabilito di coinvolgere nella predisposizione di una disciplina sufficientemente dettagliata relativa all'iter di tale procedura sia la Regione Lazio, sia il Ministero per i Beni e le Attività culturali, cui può aggiungersi, stante il riferimento alla finalità di salvaguardia dell'ambiente nell'art. 3, 6° comma, della legge n. 168 del 2017, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
 - che è stata nel successivo mese di settembre inviata tramite PEC dall'Avv. Pietro Carlo Pucci ed è stata acquisita al protocollo di questo Ente nota avente ad oggetto la prospettazione di un iter di soluzione generale delle questioni attinenti alle terre non ancora sistemate nella tenuta delle Mortelle e nella tenuta della Ferrara, nonché di quelle non ancora liquidate nella tenuta dei XIII Quartucci;
- che sulla medesima questione, con riguardo a profili tecnici attinenti tra l'altro alla determinazione di criteri e parametri per la determinazione dell'indennità da corrispondersi a questo Ente nel contesto della procedura di sistemazione delle terre di cui sopra, è stata inviata a questo Ente nota a firma del Dott. Agr. Giuseppe Monaci;

tutto ciò premesso, il Comitato Esecutivo dell'Università Agraria di Civitavecchia, richiamati le premesse e il dispositivo della deliberazione n. 35 del 06.08.2019, da ritenersi qui integralmente riportati e trascritti;

Appunto su una prospettiva di soluzione generale per la questione della Tenuta delle Mortelle, della Tenuta dei XIII Quartucci e della Tenuta Ferrara a Civitavecchia

PREMESSA IN FATTO.

Per delineare un iter di soluzione generale delle questioni attinenti alle terre non ancora sistemate nella tenuta delle Mortelle e nella tenuta della Ferrara, nonché di quelle non ancora liquidate nella tenuta dei XIII Quartucci, si prospetta quanto segue. Con sentenza 24.02.1990, rep. n. 19, cron. n. 181, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana così statuiva nel dispositivo:

“Il Commissario

dichiara la qualità demaniale delle tenute “Ferrara” e “delle Mortelle”, site in territorio del Comune di Civitavecchia, ed ordina la reintegra delle stesse nel demanio collettivo civico dell’Associazione agraria ricorrente, a cura dell’assessore agli usi civici per la Regione Lazio, il quale accerterà preventivamente per quali parti siano intervenuti gli atti di sdemanializzazione indicati in motivazione ed accerterà, altresì, i dati catastali di tali terre provvedendo, altresì, ad identificare gli attuali possessori.

Rimette alla Regione Lazio, in sede amministrativa, la liquidazione degli usi civici sulla tenuta XIII Quartucci.

Dispone che la presente sentenza sia comunicata, oltre alle parti a cui deve essere effettuata per legge, anche all’Assessore agli usi civici per la Regione Lazio ed all’ufficio usi civici della stessa Regione.”

L'Università (allora Associazione) Agraria di Civitavecchia, con note n. 165 del 5.3.2012 e n. 353 del 5.6.2013, trasmetteva alla Regione Lazio ricognizioni delle terre interessate del provvedimento giurisdizionale commissariale del 1990, denominate rispettivamente “Atlante Cartografico Tenuta delle Mortelle” e “Atlante Cartografico Tenuta dei XIII Quartucci”, redatti dall'Arch. Paola Rossi, i cui elaborati

al riguardo, completi di relazione, erano stati pubblicati nel mese di aprile del 2010 all'Albo Pretorio dell'Università Agraria di Civitavecchia.

In seguito era emessa determinazione del Direttore della Direzione Regionale Agricoltura e Sviluppo Rurale, Caccia e Pesca della Regione Lazio n. A07844 del 30.09.2013, avente ad oggetto "*Associazione Agraria di Civitavecchia (RM). Presa d'atto della qualità demaniale delle terre, possedute da privati, ricadenti all'interno della "Tenuta delle Mortelle" in territorio di Civitavecchia e delle terre private gravate da uso civico ricadenti nella "Tenuta dei XIII Quartucci" così come definite dalla Sentenza Commissariale n° 181/90*", con la quale erano recepite le risultanze della relazione e degli atlanti cartografici redatti dall'Arch. Rossi.

Ciò premesso, deve rilevarsi altresì che, a partire dal 2015, è stato instaurato dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, in seguito a numerosi ricorsi presentati da privati possessori, un contenzioso, nel quale le parti attrici contestano la *qualitas soli* con riguardo a terre ubicate nel comprensorio della "tenuta delle Mortelle".

Pendente tale contenzioso, l'Università Agraria di incaricava quale perito demaniale il Dott. Agr. Giuseppe Monaci, affinché provvedesse ad un approfondimento e ad una revisione dell'accertamento espletato dall'Arch. Rossi. Il Dott. Agr. Monaci giungeva alla conclusione che nella tenuta detta delle "Mortelle", su 370 ettari di superficie complessiva, ben 206 ettari erano stati interessati da atti, per lo più di natura conciliativa, aventi come conseguenza la liberazione dei terreni stessi da gravami di uso civico e che, inoltre, per quanto concerne la tenuta dei XIII Quartucci, sui 4.350 ettari di estensione complessiva di terre private gravate da usi civici, residuavano solo 106,3 ettari e che per la tenuta "Ferrara", avente natura di demanio collettivo, della superficie originaria di 676 ettari, ne risultavano ben 386 interessati sia da atti conciliativi, sia da provvedimenti di espropriazione a favore dell'Ente Maremma. Dopo un ulteriore aggiornamento di quest'ultima perizia, depositato con nota assunta al protocollo regionale il 14.02.2019 con numero 119166, la Regione Lazio, con determinazione direttoriale n. G01938 del 21.02.2019, dichiarava la propria presa

d'atto "degli atti trasmessi dall'Università Agraria costituiti da atti, documentazione storica, elaborati relazionali e cartografici" e ne disponeva la pubblicazione mediante deposito presso la Segreteria dell'Ente Agrario per 30 gg., con possibilità, per gli interessati, di presentare osservazioni e/o opposizioni, che pervenivano all'Università Agraria di Civitavecchia in numero di oltre un migliaio.

CONSIDERAZIONI SU UN POSSIBILE ITER GENERALE DI SISTEMAZIONE.

La stessa legge nazionale in materia di usi civici, n. 1766 del 1927, prevede quanto segue: "In ogni fase del procedimento potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato".

Poiché il procedimento volto alla sistemazione delle terre civiche o alla liquidazione degli usi civici su terre di proprietà privata ha carattere anzitutto e primariamente amministrativo, configurandosi la fase contenziosa come incidentale, ossia come un'eventuale parentesi rispetto allo svolgimento della fase amministrativa, destinata quest'ultima a riprendere dopo la conclusione dell'accertamento giurisdizionale della *qualitas soli* ove esso pervenga al riconoscimento della perdurante esistenza di gravami di uso civico, deve ammettersi che il tentativo di conciliazione può esperirsi anche con riguardo a chi non ha adito la sede giurisdizionale e non ha aperto un contenzioso. Ciò si evince anche dalla normativa generale sulla transazione, della quale la conciliazione in materia di usi civici *ex art. 29, 3° comma*, della legge n. 1766 del 1927 rappresenta una *species*: l'art. 1965, 1° comma, c.c. prevede, infatti, che l'accordo transattivo possa essere stipulato non solo per porre fine ad un contenzioso fra le parti, ma anche per prevenirne l'insorgenza.

Nella fattispecie, inoltre, non può dubitarsi che ricorra il requisito dell'incertezza della *qualitas soli*, la sussistenza del quale si ricava non solo dal fatto stesso dell'ampio contenzioso pendente in sede commissariale, ma dal fatto che in esso non solo è contestata la natura giuridica delle terre (con riferimento anche alla tenuta dei XIII

Quartucci, menzionata con quella delle Mortelle in diversi dei ricorsi presentati), come affermata nella surrichiamata sentenza del 1990 e negli accertamenti amministrativi successivamente condotti, prima dall'Arch. Rossi e poi dal Dott. Agr. Monaci, ma è controversa anche la portata della sentenza del 1990, in termini di ambito di efficacia sul piano sia soggettivo che oggettivo, a ciò aggiungendosi che i predetti accertamenti amministrativi non hanno formato oggetto della notificazione individuale ai privati possessori prevista dall'art. 15, 3° comma, del r.d. n. 332 del 1928 e, per rinvio, dall'art. 30, 1° comma, del medesimo r.d., e non hanno quindi, come ripetutamente riconosciuto nella giurisprudenza sia di merito che di legittimità, assunto efficacia preclusiva, poiché non è mai iniziato, in difetto della suddetta notificazione, il decorso del termine per proporre opposizione ai sensi dell'art. 15, 4° comma, del menzionato r.d. e, per rinvio, dell'art. 30, 2° comma, dello stesso regolamento. L'incertezza sulla *qualitas soli* - va altresì specificato - sussiste, per i medesimi motivi, anche per le terre della Tenuta della Ferrara che non sono state ancora oggetto di sistemazione e che sono indicate come aventi tuttora natura civica nella ricognizione da ultimo svolta dal Dott. Agr. Monaci

Deve quindi ammettersi l'esperibilità di una conciliazione "amministrativa" in materia di usi civici, ossia di una conciliazione, ex art. 29, 3° comma, della legge n. 1766 del 1927, che può concludersi a prescindere dall'instaurazione di un contenzioso. Tale conciliazione, ovviamente, non si fonda sul riconoscimento della sussistenza del vincolo di uso civico da parte del privato possessore, ma mira a prevenire l'insorgenza stessa del contenzioso.

Occorre a questo punto rilevare, in particolare per quanto concerne le terre della tenuta detta delle "Mortelle" non interessate dalle sistemazioni avvenute nel passato, che tali terre ricadono interamente nel centro abitato di Civitavecchia, in zone intensamente urbanizzate, con conseguente inattuabilità di una reintegrazione al patrimonio collettivo per la destinazione all'esercizio degli usi civici. In ordine a tale situazione questa Università Agraria e tutte le Istituzioni interessate non possono che dare atto, anche al fine della adozione di provvedimenti di sistemazione demaniale, della

avvenuta edificazione e commercializzazione dei beni in epoca anteriore alla declaratoria di demanialità collettiva contenuta nella sentenza commissariale del 1990, ed ovviamente, alla individuazione delle terre interessate da detta sentenza con la perizia espletata dall'Arch. Rossi e pubblicata nel 2010: non si può, in altre parole, che dare atto della buona fede degli acquirenti, che hanno assai spesso acquistato con atti pubblici, e hanno comunque acquistato in difetto di una trascrizione degli accertamenti demaniali giurisdizionali e/o amministrativi nei registri immobiliari e in difetto di una notificazione individuale relativa alla pubblicazione delle verifiche amministrative.

Uno strumento per la sistemazione di situazioni siffatte veniva introdotto dalla legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, e in particolare dall'art. 8 di detta legge, come successivamente modificato, da ultimo con la legge regionale n. 6 del 2005, attraverso la configurazione dell'istituto dell'alienazione di terre di demanio civico edificate o edificabili, con norma che, ispirata all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, prevedeva un'autorizzazione *ex lege* dell'ente esponenziale all'alienazione per il caso in cui le terre di demanio collettivo fossero state oggetto di edificazione, non sanabile se non per la *qualitas soli* non privata, ovvero fossero state mutate di destinazione e rese edificabili in strumenti urbanistici. Con sentenza della Corte Costituzionale n. 113 del 2018 era dichiarata "*l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, recante «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche».*"

Un espresso riconoscimento della sistemabilità delle situazioni prese in considerazione nell'art. 8 della legge della Regione Lazio numero 1 del 1986, e quindi indirettamente della loro conciliabilità, nella quale non potrà quindi ravvisarsi un'elusione di quanto disposto con la sentenza da ultimo citata della Corte Costituzionale, ma una soluzione

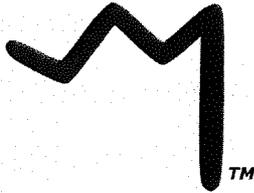
che tiene legittimamente luogo delle procedure di sistemazione allorquando sia ancora contestata la *qualitas soli*, è ora contenuto nel disegno di legge adottato dalla Giunta Regionale del Lazio con deliberazione n. 768 del 04.12.2018, il quale disciplina nuovamente l'alienazione (art. 14), la cui esperibilità è condizionata alla previa sclassificazione del terreno (art. 11). Su analogo istituto, anch'esso denominato "sclassificazione", introdotto con legge della Regione Abruzzo n. 25 del 1988 con riferimento a terre che hanno perso l'originaria destinazione agricola o boschivo-pastorale e per la regolarizzazione dei relativi atti di vendita, si pronunciò, dichiarando infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, la Corte Costituzionale con sentenza n. 511 del 1991.

Non può, in ogni caso, non prendersi atto dell'insuperabile dato di fatto rappresentato dalla irreversibile trasformazione subita dal territorio in cui ricadono le terre interessate dagli accertamenti di cui sopra, in essi ritenute appartenenti al demanio collettivo della popolazione civitavecchiese. Tale dato di fatto rende *ictu oculi* impraticabile la soluzione della reintegra, la quale genererebbe complicate e indistricabili problematiche legate all'esistenza di fabbricati, per lo più ad uso abitativo, realizzati dai possessori delle terre reintegrando, e non potrebbe comunque superare l'irreversibilità della situazione di fatto quale determinatasi in seguito allo sviluppo urbanistico dell'abitato, se non a prezzo d'immaginare scenari incompatibili con la pace sociale. A ciò si aggiunga che, come sopra già rilevato, si tratta di beni immobili acquistati nella grandissima maggioranza dei casi con atti pubblici trascritti nei registri immobiliari, con plurimi passaggi di proprietà di tal genere, come può verificarsi anche ad una semplice visura catastale storica.

Appare dunque opportuno che la Regione Lazio, nell'esercizio del potere – che, nel territorio di sua competenza, le spetta ai sensi dell'art. 37, 1° comma, della legge n. 1766 del 1927 - di direzione dell'esecuzione della legge medesima, emani una deliberazione di Giunta Regionale con la quale sia riconosciuta la generale esperibilità di una soluzione di conciliazione amministrativa per la sistemazione delle terre in Civitavecchia ricadenti nella tenuta delle Mortelle, nella tenuta dei XIII Quartucci e

nella tenuta della Ferrara, con previsione di un'omologazione regionale a conclusione del procedimento conciliativo, previo concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali e/o con il Ministero per l'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare, dal momento che, ai sensi dell'art. 142, 1° comma, lettera h), del decreto legislativo n. 142 del 2004, tra i beni di interesse paesaggistico e a tal fine tutelati per legge sono incluse anche *"le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"* e, ancora, che la legge n. 168 del 2017 all'art. 2 qualifica i beni di collettivo godimento come *"strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale"* e *"componenti stabili del sistema ambientale"* e all'art. 3, 6° comma, richiamata la previsione di cui all'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, afferma che *"l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio"*. L'omologazione regionale conterrà inoltre l'ordine di trascrizione dell'atto conciliativo sui registri immobiliari, con esenzione da ogni responsabilità per il Conservatore degli stessi registri.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]



Studio Tecnico Monaci
di Monaci & Partners

CONTRIBUTO TECNICO PER LA DEFINIZIONE DELLA CONCILIAZIONE AMMINISTRATIVA DEI PRETESI USI CIVICI IN CIVITAVECCHIA

INTRODUZIONE

Nell'approcciarsi alla problematica che mi è stata sottoposta dalla U.A. di Civitavecchia si deve tenere conto che quando con la sentenza Commissariale n 19 del 1990 furono giudicate di demanio civico le terre di Civitavecchia non liberate delle tenute Mortelle e Ferrara e furono giudicate private gravate le terre non liberate dei XIII Quartucci, furono interessate aree in buona parte urbanizzate.

L'urbanizzazione di queste aree era avvenuta ben prima della sentenza del 1990 ma anche successivamente, mancando qualsiasi notifica agli interessati. Nessuno ha mai notificato ai proprietari la sentenza ai sensi dell'art. 15, 3° comma, del R.D. n. 332 del 1928 o gli accertamenti dell'arch Rossi del 2013 e solo da un anno a questa parte si è verificata la presa di coscienza da parte della popolazione dell'entità e della gravità del problema posto con quella sentenza. Ciò ha comportato l'opposizione da parte di molti cittadini nei confronti dell'aggiornamento degli accertamenti amministrativi, compiuti dal sottoscritto nell'ottobre 2018 e tutt'ora all'esame della Regione.

Nel corso delle cause che sono state aperte di fronte al Commissario già prima del mio accertamento del 2018 e a maggior ragione dopo che esso è stato portato alla conoscenza della popolazione, si dibattono i temi relativi alla sussistenza o meno delle terre demaniali o delle terre gravate da usi civici. Nel frattempo sono state condotte alcune transazioni tra la UA ed i ricorrenti, che sono state proposte all'approvazione del Commissario.

Sono transazioni di una causa, che possono essere approvate dal Commissario magari con il concorso di altri pareri (Regione, Ministero beni ed attività culturali) così che la causa si chiude con la presa d'atto della cessata materia del contendere. Il presupposto della conciliazione, e questo è un punto fondamentale che riverbera nei ragionamenti che proporrò in seguito, è l'incertezza della *qualitas soli*, come attestato dal gran numero di ricorsi pendenti presso il Commissariato, giustificati dalla mancanza di decorrenza del termine per proporre opposizione alla sentenza del 1990 che, come abbiamo detto, non è stata notificata ai singoli interessati. L'incertezza sulla *qualitas soli* riguarda in generale i territori delle tre tenute di Mortelle, Ferrara e XIII Quartucci, almeno nella porzione di territori da me indicati come interessati dalla sentenza del 1990.

Il punto fondamentale nell'approccio ad una perizia che individui il valore di conciliazione è che il proprietario dell'immobile interessato non riconosce la sussistenza del vincolo di uso civico, giacché se così fosse si tratterebbe per Mortelle e Ferrara di alienazione di terreno di demanio civico, che è materia di tutt'altra natura, peraltro in questo momento impossibilitata a perfezionarsi, in ossequio al dettato della sentenza di Corte Costituzionale n 113/2018¹.

La volontà espressa dalla U.A. di addivenire ad un processo sistematorio che veda il concorso di tutte le istituzioni interessate (Comune, Regione, Ministero dei beni e delle attività culturali) non può che poggiare sulle possibilità di conciliazione amministrativa che è prevista all'art. 1965, 1° comma, del codice civile e per la materia degli usi civici è prevista all'art 9, 3° comma della L n. 1766 del 1927: "In ogni fase del procedimento potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato".

¹ La sentenza ha sollecitato lo Stato ad emanare una aggiornata norma in merito ad alienazioni e legittimazione e tutti gli operatori del settore attendono che il parlamento esamini questa materia per affrontare nella maniera corretta situazioni di oggettivo bisogno, coerentemente al generico art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

La conciliazione può quindi chiudere una causa iniziata ma può anche prevenirla, come ben argomentato dall'avvocato della UA. Del resto le varie operazioni di sistemazione delle terre di demanio civico e la liquidazione delle terre di proprietà privata gravate da usi civici sono procedure amministrative, che nulla hanno a che vedere con il contenzioso. E gli accertamenti amministrativi sono atti sempre modificabili al sovvenire di novità documentali o di sentenze che modifichino il quadro della *qualitas soli*, che diventa con la sentenza passata in giudicato.

Perciò gli accertamenti compiuti dai precedenti periti e per ultimo dal sottoscritto per conto di UA e Regine Lazio sono documenti sempre suscettibili di modifica in virtù dell'intervento giurisdizionale.

CRITERI GUIDA

Per impostare una piattaforma di criteri e valori su cui imbastire una proposta di conciliazione amministrativa atta a prevenire il contenzioso in un contesto di incertezza sulla *qualitas*, occorre fissare una serie di "paletti" da cui discenderanno criteri e parametri di riferimento:

- 1) La trasformazione dei comprensori urbanizzati ritenuti appartenenti al demanio collettivo o alle terre gravate da usi civici, è avvenuta in gran parte prima della sentenza Commissariale del 1990. Impossibile che un cittadino sapesse che pendeva una causa di rivendicazione che la Associazione Agraria aveva attivato negli anni '20, alla emanazione della normativa nazionale sugli usi civici. La trasformazione avvenuta negli anni successivi al 1990 è continuata sempre nella più ampia buona fede giacché se da una parte alcuni uffici sono venuti a conoscenza del problema, alle analisi territoriali e agli accertamenti eseguiti non hanno fatto seguito notifiche agli interessati e sono state rilasciate licenze edilizie.
- 2) Per quanto sopra la trasformazione avvenuta nei comprensori urbanizzati ritenuti appartenenti al demanio collettivo o alle terre gravate da usi civici, anche nel presupposto della loro demanialità non sarebbe una usurpazione ma una

utilizzazione in piena buona fede. Sarebbe un palese arbitrio identificare come usurpatori chi ha operato trasformazioni su un immobile che riteneva suo, avendo i titoli di proprietà a supporto e le autorizzazioni amministrative ottenute.

- 3) In linea del tutto teorica e solo per rappresentare il paradosso della situazione prescindendo per un attimo da quanto sopra e chiudendo gli occhi di fronte all'inevitabile sconvolgimento della pace sociale che comporterebbe l'avvio di una reintegra, tale atto sarebbe materialmente impraticabile: significherebbe acquisire anche i fabbricati, le strade e piazze pubbliche, gli impianti sportivi, e persino i sottoservizi (acquedotto, fognatura, cavi elettrici e telefonici, fibra ottica, tubazioni del metano, oleodotti ecc...) che fanno parte di un sistema ben più vasto. Si porrebbero problemi giuridici irrisolvibili. E a ciò si aggiungerebbe la necessità di riconoscere ai soggetti colpiti dalla reintegra il valore del soprassuolo in quanto esso appartiene ai proprietari e non si potrebbe reintegrare senza corrisponderne il valore (detratto quello del terreno ad esso correlato), pena un illecito arricchimento da parte della U.A.
- 4) Nella operazione che si prospetta non si devono effettuare valutazioni per l'alienazione di terre civiche (in Lazio sino alla Sentenza di Corte Costituzionale n 113/2018 questa fattispecie comprendeva anche quella dei "consolidamenti") o per la liquidazione di terre gravate da usi civici e quindi occorre prendere le distanze dall'approccio tipico di tali operazioni.
- 5) La somma che si va ad individuare è una indennità che il ricorrente corrispondere alla UA per transare la causa; un ristoro compromissorio e non il valore di un immobile. Determinare questa indennità significa non fare riferimento a metodi di stima e criteri di valutazione consolidati e reperibili in dottrina. Non ci si può riferire ad elementi misurabili o valutabili perché quell'insieme di considerazioni che afferiscono al grado di convinzione sulla consistenza delle rispettive ragioni, alla percezione che le rispettive ragioni possano essere ben dimostrate e quindi accolte nell'esito finale della causa dopo

 i possibili gradi di giudizio, alla capacità di sopportazione delle spese occorrenti per la procedura giudiziaria (diritti, tasse e bolli, spese di notifica, CTP, avvocato patrocinante, CTU), alla volontà di limitare le spese a prescindere dalla capacità sostenerle, alla capacità di attendere i lunghi - anzi lunghissimi - tempi necessari per la definizione di una causa che inevitabilmente avrà esito solo dopo vari gradi di giudizio e con possibilità di rinvii al primo grado, alla capacità di sostenere le tensioni e le polemiche sugli usi civici che coinvolgono tutto il territorio di Civitavecchia e, di contro, alla volontà di contribuire a rasserenare il clima che si vive in città... sono tutti elementi che non è possibile codificare. Per ultimo è da valutare l'incognita sul risultato del contenzioso, che si concluderebbe, trascorsi i lunghi tempi necessari, con esito favorevole ad una delle parti, mentre l'altra sarebbe soccombente: la transazione offre invece ad ambedue le parti una parziale soddisfazione, evitando che una delle due soccomba, con le pesanti conseguenze del caso.

Inutile illuderci di poter costruire scale con questi valori: ci si addentrerebbe in valutazioni personali o "politiche" che non possono trovare spazio in una perizia tecnica. E se anche, per mera ipotesi, si volessero costruire scale delle motivazioni e delle convinzioni di ambedue i contendenti, occorrerebbe poi trovare un punto di equilibrio tra di esse che scaturirebbe da ulteriori valutazioni soggettive.



- 6) Per individuare il compenso che potrebbe offrire soddisfazione ad ambedue le parti, tenuto conto dei precedenti punti, si ritiene che pur non corrispondendo il compenso alla stima dell'immobile, debba essere ad esso correlato.

Definiamo quindi il valore di riferimento di un immobile V_r individuando a priori valori diversi per le aree a differente destinazione urbanistica. Sarà necessario a tal fine avere dal Comune il mosaico delle destinazioni urbanistiche del territorio. In generale non ci riferiremo ai V.A.M. introdotti dalla L 865/1971 ed espressi dall'Agenzia del Territorio ai fini della vecchia procedura di



espropriazione per pubblica utilità, di cui al DPR 327/2001. Riferirsi ai VAM risponde alle indicazioni regionali per le liquidazioni di terre gravate², come peraltro indicato per Civitavecchia dalla Direzione regionale Agricoltura con nota 600563 del 27 novembre 2017 e ribadita con nota 10573 del 9 gennaio 2018. Così come risponderebbe a tali indicazioni riferirsi alla categoria "orto" aumentata sino al massimo del 20%. A prescindere dai dubbi sulla differenza tra tali valori/ettaro dei VAM e i prezzi di mercato dei terreni agricoli, non sottovalutiamo il vantaggio della terzietà di tali tabelle ma in coerenza con quanto esposto ai precedenti punti 4 e 5 dobbiamo concepire una procedura del tutto diversa, che non segua i canoni delle liquidazioni e che nemmeno assomigli ad una alienazione di terre civiche!

PARAMETRI E METODOLOGIA DI VALUTAZIONE

1) *Valore dell'immobile oggetto di causa.*

Abbiamo detto che se pure l'indennità non corrisponde al valore di mercato del bene di cui è causa, è pur logico che l'indennità abbia una relazione diretta con tale valore. Quello è in definitiva l'oggetto del contendere ed inoltre si tratta di un primo oggettivo riferimento di confronto, che aiuta a non creare sperequazione tra le diverse conciliazioni nel tempo e nello spazio. Si propone di prestabilire il Valore di riferimento dei terreni V_r in una tabella con riferimento al mq per le zone edificate, con differenze per le varie destinazioni urbanistiche, e con riferimento all'ettaro per le zone agricole, con differenze per l'uso del suolo. Si esprimerà ovviamente il valore del terreno e non del soprassuolo e quindi, in caso di trasformazione possibile o avvenuta sia edilizie che agricola, si apprezzerà l'aumentato valore del terreno.

² Sin dalla Circolare n 1/1997 (prot. n. 2911 dell'8/04/1997) la Regione prescriveva che se il perito non avesse potuto determinare il beneficio fondiario o la rendita netta, avrebbe dovuto fare riferimento ai Valori Agricoli Medi

2) *Detrazione dal Vr per elementi oggettivamente influenti sulla conciliazione*

Per quanto detto in precedenza gli elementi determinanti sono:

l'avvenuta edificazione in buona fede

drastico risparmio delle spese del giudizio

superamento dell'incognita sull'esito del contenzioso

Si deve sempre tenere presente che in queste stime c'è bisogno di un procedimento veloce e chiaro, ben leggibile da parte di tutti, che garantisca da sperequazioni nel trattamento tra le diverse conciliazioni in tempi successivi.

Non potendo misurare o valutare il valore assoluto di questi tre elementi, per offrire chiarezza, velocità di applicazione e garanzia di facile ripetitività, nel caso di terre pretese di demanio civico è opportuno applicare una percentuale di detrazione al Vr, nell'ovvio presupposto che l'indennità sarà una quota proporzionata ma nemmeno lontanamente paragonabile al valore di mercato del presupposto terreno da reintegrare.

Nella pratica estimativa il ricorso a valutazioni percentuali rispetto ad un valore dato avviene quando non abbiamo una possibilità migliore per quantificare un elemento di valutazione. Esprimere una percentuale quindi non significa "lavarsi le mani" rispetto alla opportunità di rilevare concretamente le quantità in gioco, ma dare una soluzione chiara per valutazioni altrimenti impossibili o ancor più aleatorie.

Un esempio "classico" nell'estimo sono le attribuzioni di costi quali, imposte, tasse, direzione e vigilanza, assicurazione ecc.. che in un procedimento analitico in assenza di dati contabili si desumono in letteratura. Ma si adottano le percentuali anche quando si vogliono sintetizzare valutazioni complesse in un dato concreto: un chiaro esempio in proposito si ha nella Legge fondamentale sugli usi civici n 1766/1927, che all'art 5 presenta percentuali di scorporo dal 12,5% (1/8) al 66,7% (2/3). Ciò significa che dopo la ricerca storico giuridica che mette in evidenza il tipo di diritto e le modalità con cui veniva esercitato, le complesse valutazioni si materializzano in percentuali da applicare al valore dei terreni, e le operazioni di liquidazione delle terre gravate da quel momento

in poi si "dimenticano" dei presupposti storico giuridici e si riferiscono solo al percentuali.

Ragionare sulle percentuali è molto interessante e seguire la loro evoluzione significa seguire l'evolversi del valore effettivo di certe attività: ad es. per l'imprenditore edile nei decenni di crescita della richiesta di alloggi era possibile conseguire un profitto superiore al 30%, e poco prima della crisi era normale considerare un profitto del 20%. Oggi raggiungere il 10% è un successo ma in molte situazioni è difficile ripagare i fattori produttivi ed avere tornaconto zero piuttosto che passivo! Anche la commercializzazione degli immobili: le agenzie per immobili di valore non elevato si attestavano facilmente al 3% ma oggi pretendono al massimo il 2% e si scende facilmente all'1%, ma ben sotto per trattative di importo più elevato.

Varie le percentuali che possiamo citare in letteratura: per es. le spese tecniche per la realizzazione di un edificio si aggirano sul 10% del suo costo di costruzione, gli imprevisti dal 3 al 5%, la commercializzazione abbiamo detto sul 2% del prezzo di mercato dell'edificio... Insomma: le percentuali sono applicate copiosamente e vengono in soccorso di molte situazioni.

Passiamo quindi a quantificare le nostre percentuali da applicare al Vr, stando ben attenti a non definirle percentuali di detrazione: non stiamo "detraendo" ma stiamo applicando una percentuale di riferimento al Vr per individuare l'indennità che vogliamo, così da garantire la proporzionalità tra i vari Vr e le varie Indennità che saranno stabilite. La definiremo per comodità Percentuale Generale Per gen

Quindi:

per la buona fede nell'acquisizione del terreno da parte del richiedente e nella sua edificazione, la percentuale sarà elevata perché queste azioni sono avvenute in base ad atti di acquisto o successione e di autorizzazioni amministrative che avevano i crismi della legittimità; ciò deve comportare un sostanzioso abbattimento rispetto al valore ipotetico del terreno, che noi quantifichiamo nel 60%.

Il risparmio dei costi di causa è un elemento reale: per quantificare i costi per l'assistenza legale, gli accertamenti peritali e le spese di una causa civile di questo tipo, che facilmente si protrarrebbe nei diversi gradi di giudizio, quantifichiamo un ulteriore 15% di abbattimento

15%
L'eliminazione dell'incognita dell'esito del contenzioso, che teoricamente poteva anche concludersi con il disconoscimento della *qualitas* demaniale del terreno, può essere apprezzata producendo un ulteriore abbattimento del 10%.

Si giunge quindi ad una Percentuale Generale PerGen pari all'85%

3) Ulteriore detrazione dal Vr per altri elementi specifici ad alcune situazioni

Si reputa opportuno introdurre ulteriori detrazioni riguardanti casi oggettivamente rilevabili che chiameremo Percentuali Specifiche PerSpe per i terreni su cui sorgono edifici prima casa, per i soggetti con ISEE inferiore ad una soglia predefinita, per gli impianti di pubblica valenza (edifici pubblici, strade e parchi pubblici) od altro da stabilire. Le PerSpe potranno non essere applicato se non ricorre alcuna delle caratteristiche considerate. Il range di questa ulteriore percentuale andrà dall' 1 al 10%

Siamo così giunti alla Indennità da corrispondere nel caso di Pretese terre di Demanio civico, che chiameremo IPD (Indennità per Preteso Demanio).

Nel caso di pretese terre gravate da usi civici, l'indennità, che chiameremo IPG (Indennità per Pretese terre Gravate), si individuerrebbe semplicemente applicando una percentuale che, nella logica di premiare chi accede alla transazione rispetto alla normale liquidazione, potrà attestarsi sul minimo che la L 1766/1927 all'art 4 prevede per i diritti essenziali ovvero 1/8.

CONCLUSIONI

Il ragionamento sviluppato nella presente relazione offre un quadro di discussione e confronto da approfondire al tavolo di concertazione con gli altri enti interessati, a fine di attivare l'auspicato processo di conciliazione in via amministrativa.

Per quanto sopra esposto, l'Indennità che un interessato alla conciliazione amministrativa dovrà versare corrisponderà a:

Indennità per Pretese terre di Demanio Civico IPD

$$IPD = Vr - PerGen - PerSpe^1$$

¹ Se ne ricorrono i requisiti

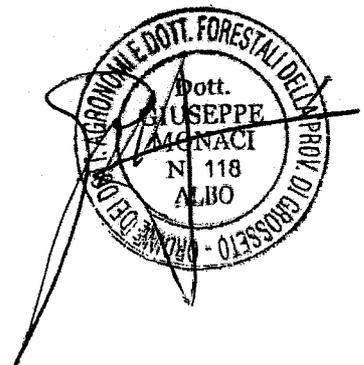
Indennità per Pretese terre Gravate da usi civici IPG

$$IPG = IPD/8$$

Tale metodo garantisce una ottima leggibilità e trasparenza, e garantisce la proporzionalità tra l'indennità ed il valore di mercato del terreno, evitando altresì sperequazioni per stime condotte in aree e in tempi diversi: la percentuale infatti è neutra rispetto allo spazio (valori per aree con diversa superficie e con diversa destinazione urbanistica) ed al tempo (i valori nominali mutano con il trascorrere del tempo in relazione a tutti i fattori che condizionano il valore di mercato degli immobili ed il potere d'acquisto della moneta).

Civitavecchia, 30 settembre 2019

Il perito demaniale
dott agr Giuseppe Monaci





UNIVERSITÀ AGRARIA DI CIVITAVECCHIA

Viale Guido Baccelli, 35 - Tel. e Fax 0766/20340 - 00053 Civitavecchia
Cod. Fisc. n. 83002800585 - I.V.A. n. 06898991002

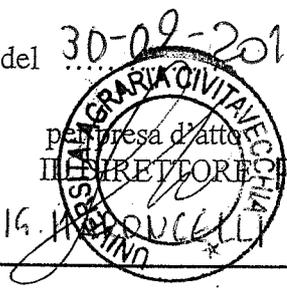
DELIBERAZIONE numero.....51.....del 30-09-2019

IL PRESIDENTE

[Handwritten signature]

per presa d'atto
IL DIRETTORE F.F.

SIG. MARZUCELLI FABRIZIO



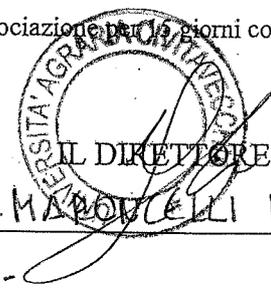
ATTESTATO DI PUBBLICAZIONE

Si attesta che il presente atto viene pubblicato all'Albo Pretorio di questa Associazione per 10 giorni consecutivi a partire dal 30-09-2019 prot. 89

CIVITAVECCHIA il 30-09-2019

IL DIRETTORE F.F.

SIG. MARZUCELLI FABRIZIO



ESECUTIVITÀ

La presente deliberazione è immediatamente esecutiva

CIVITAVECCHIA il 30-09-2019

IL DIRETTORE F.F.

SIG. MARZUCELLI FABRIZIO

