



In nome del popolo italiano

IL COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI DI NAPOLI

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

S E N T E N Z A

nella causa iscritta al n° 6 del ruolo contenzioso dell'anno 2024, avente ad oggetto: accertamento della *qualitas soli*, instaurata d'ufficio nei confronti

DI

Comune di Savignano Irpino (AV), con sede in Savignano Irpino al Corso Vittorio Emanuele n. 8 (81000430645), in persona del sindaco

E

Regione Campania (C.F. 80011990639), in persona del Presidente p.t.

E

S&P Sviluppo Immobiliare S.r.l., con sede in Ariano Irpino alla Via Serra n. 6 (03036760647), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Spagnoletti (SPGRFL75D07A509H)

E

EDV Gestioni S.r.l., con sede legale in Torino (TO), alla Via Duino n. 136 (12466440018), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Vincenzo Barrasso (BRRVCN75M18A509C) e Elena Alberti (LBRLNE93R69G702F), domiciliati presso il primo in Roma (RM), alla piazza Cavour n. 17

E

Saint-Gobain Italia S.p.A., con sede in Milano, Via Bensi 8 (08312170155), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Carla Minieri (MNRMCR69B58F2050) e Paolo Federico Villani (VLLPFD67R16F205V) del Foro di Milano

E

Comitato "Tuteliamo la Valle del Cervaro", con sede legale in Savignano Irpino, Via Piano La Bella n. 4 (90028850643), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso

dagli avv.ti Emilio Maddalena (MDDMLE74H14A783Y), Katuscia Verlingieri (VRLKSC70H41A783V) e Emilio Lavorgna (LVRMLE78E15A783D) del Foro di Benevento

CONCLUSIONI

All'udienza del 18.6.2026, all'esito della discussione, è stata data lettura del dispositivo e delle seguenti ragioni della decisione, ex art. 281 sexies c.p.c.

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

FATTO E DIRITTO

1. Va premesso che con esposto a firma di Norcia Vincenzo, datato 30.4.2024, trasmesso in data 9.5.2024 dal Comune di Savignano Irpino a questo Commissariato, è stata denunciata l'alienazione in data 13.6.1969 da parte del predetto Comune di terreni censiti in catasto al fg. 3, particella 19 (oggi compresa nella più ampia particella n. 18), siti in Contrada Ischia, facenti parte del demanio civico, ai sensi del decreto commissariale del 14.6.1942.

Con nota informativa del 3.6.2024 la Regione Campania - Direzione Generale per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali – UOD Ambiente, Foreste e Clima ha confermato che *«da un esame degli atti in archivio di questa UOD, non risultando annotato il suddetto provvedimento di alienazione, per cui, la p.lla 19 del fg. 3, ai sensi del R.D di assegnazione dei terreni a categoria relativo al comune di Savignano Irpino (già Savignano di Puglia) risulta gravata da uso civico di categoria "A"»*.

Con decreto del 30.9.2024 è stato instaurato d'ufficio il presente procedimento, invitando le parti evocate in giudizio a trasmettere *«tutta la documentazione in loro possesso, con le informazioni circa l'individuazione dei terreni soggetti ad usi civici, già assegnati a categoria con i provvedimenti commissariali e/o regionali, opportunamente aggiornati all'attualità»*, onde procedere nel contraddittorio delle stesse ad accertare quali siano all'attualità la consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione del demanio civico del Comune e, in particolare, dei fondi sopra indicati.

Instaurato il contraddittorio, il Comune non si è costituito, ma ha trasmesso documentazione, unitamente ad una nota datata 30.12.2024, in cui ha confermato di aver venduto il terreno, nella convinzione che non fosse un bene demaniale gravato da uso civico, tanto che l'atto pubblico di trasferimento, a rogito del segretario comunale, dr. Giuseppe Pellegrino, espressamente reca: *«il suolo oggetto del presente contratto è libero da qualsiasi*

vincolo e facente parte del patrimonio disponibile del comune», ha ammesso che, secondo i dati forniti dagli uffici comunali, ha sempre ritenuto che questa particella non fosse demaniale e soggetta ad uso civico ed ha, nei diversi atti di pianificazione, operato sulla base di questo presupposto tecnico qualificativo e ha prodotto la deliberazione CC n. 50/2024 con la quale è stato conferito mandato al Sindaco di riconoscere l'esistenza del predetto vincolo.

È intervenuta in giudizio, depositando atto di intervento del 22.1.2025, EDV Gestioni S.r.l. (d'ora in poi anche solo EDV), attuale proprietaria di una parte degli immobili oggetto di giudizio, depositando perizia tecnica, chiedendo: - di accertare l'inesistenza di usi civici sui terreni per cui è causa; - in via subordinata, nella denegata ipotesi di accertamento della persistenza di usi civici, di dichiarare l'irreversibile trasformazione del fondo e l'impossibilità tecnica e giuridica della riduzione in pristino e, per l'effetto in via ulteriormente subordinata, di dichiarare la liquidazione e/o affrancazione dell'uso civico secondo le modalità di legge.

E' intervenuto, altresì, il Comitato "Tuteliamo la Valle del Cervaro" (d'ora in poi anche solo Comitato), con memoria del 14.5.2025, chiedendo di *«nel merito, affermare la persistenza della natura demaniale civica del terreno originariamente distinto al foglio 3 particelle n. 19 e n. 63 (già n. 20) del Comune di Savignano Irpino, oggi rispondente alla più ampia particella n. 18 del foglio 3, comunque accertare la sussistenza dell'uso civico a legnatico e pascolo e conseguentemente accertare e dichiarare la nullità della compravendita di cui all'atto redatto dal Segretario Comunale del Comune di Savignano Irpino, repertorio n. 2 del 13.6.1969, nonché degli atti autorizzativi dello stesso e di ogni ulteriore atto dispositivo inerente il terreno in questione, oltre che degli atti dispositivi della particella 63 (già n. 20) e dei fabbricati che insistono sull'area gravata da uso civico (cfr. all. ti 9 e 11). Il tutto con vittoria di spese di lite da liquidarsi in favore dei difensori dichiaratisi antistatari».*

È intervenuta anche la Saint-Gobain Italia S.p.A. (d'ora in poi anche solo Saint-Gobain), quale precedente proprietaria del terreno oggetto del contendere, depositando atto di intervento del 27.6.2025 corredato da perizia tecnica e documentazione, per chiedere di - in via principale, accertare la natura dei terreni oggetto di causa; - in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui dovesse essere accertata l'esistenza di usi civici sui terreni per cui è causa, accertare la irreversibile trasformazione dei terreni oggetto di causa e l'impossibilità della riduzione in pristino ponendo in ogni caso a carico del Comune di Savignano gli eventuali oneri e spese.

Ordinata l'integrazione del contraddittorio, si è costituita anche S&P Sviluppo Immobiliare S.r.l. (d'ora in poi S&P), proprietaria di una parte degli immobili, con comparsa di costituzione e risposta del 14.10.2025, che ha prodotto a sua volta una relazione tecnica di parte e ha chiesto di «**1) accertare la natura dei terreni oggetto di causa; 2) accertare e dichiarare che la responsabilità per l'alienazione della ex p.lla 19 del fg. 3 è imputabile esclusivamente al Comune di Savignano Irpino; 3) accertare e dichiarare che la società S&P Sviluppo Immobiliare S.r.l. ha dapprima acquistato e poi alienato (in parte) il compendio immobiliare per cui è causa in assoluta buona fede ed in forza di legittimo affidamento; 4) accertare l'irreversibile trasformazione dei terreni oggetto di causa e l'impossibilità tecnica e giuridica di procedere alla riduzione in pristino senza arrecare pregiudizio ai beni legittimamente edificati e/o l'eccessiva onerosità della riduzione in pristino stato; 5) accertare che la p.lla ex 19 del fg. 3 del Comune di Savignano Irpino ha irreversibilmente perso la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreno agrario, boschivo o pascolativo per effetto della realizzazione del complesso industriale avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge n. 431/1985, in forza di giusti titoli edilizi rilasciati dall'Amministrazione comunale, in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica e senza necessità di autorizzazione paesaggistica; 6) con vittoria di spese e degli onorari di lite da porsi a carico del Comune di Savignano Irpino quale unico responsabile dell'alienazione dei terreni per cui è causa».**

2. In via preliminare, va esaminata l'eccezione di carenza di legittimazione ad intervenire del Comitato ambientalista, sollevata dalle società intervenienti.

Nel costituirsi in giudizio il Comitato ha dedotto di essere «*in possesso dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza in relazione alle previsioni dell'atto costitutivo, alla stabilità e continuità della propria azione, nonché alla rappresentatività*», evidenziando che sussiste «*legittimazione a ricorrere sia delle associazioni individuate con decreto del Ministero dell'Ambiente, quanto di quelle che, per il loro grado di rappresentatività di interessi collettivi connessi alla tutela ambientale, sono in possesso dei requisiti da accertarsi caso per caso*» e «*il cui operato è connotato dall'effettivo e non occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali, oltre che sull'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come un istituzionale compito dell'associazione, nonché sulla rispondenza del paventato pregiudizio agli interessi giuridici protetti posti al centro principale dell'attività dell'associazione (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 16 ottobre 2012, n. 933)*». Nella

specie, pertanto, rileverebbe il fatto che il Comitato *«ha lo scopo non occasionale della tutela dei cittadini, della salute, dell'ambiente della qualità della vita con particolare riferimento alle problematiche strettamente legate al territorio e al contrasto all'insediamento di impianti di trattamento di fanghi civili ed industriali con produzione di ammendante e compostato e conseguente produzione di fanghi essiccati da termovalorizzatore»* (cfr. lo statuto in atti), ragion per cui sarebbe legittimato *«ad agire in giudizio a tutela dell'ambiente quantomeno relativamente all'area contigua al Comune di Savignano Irpino e ciò proprio al fine di promuovere il rispetto del territorio, dell'ambiente e della salute dei cittadini, e ciò con particolare riferimento ai terreni oggetto di giudizio e gravati di usi civici, sui quali è prevista la realizzazione di parte di un impianto industriale per la produzione di fanghi, in violazione di tale vincolo»*.

Per converso, secondo le Società intervenute, il Comitato, privo di riconoscimento ministeriale, non avrebbe dimostrato la propria effettiva operatività, né il radicamento territoriale richiesto per legittimare l'intervento nel processo. La stessa documentazione prodotta dal Comitato (gli articoli di stampa del 25.4.2024 e del 27.4.2024) dimostrerebbe che l'obiettivo perseguito è solo quello di contrastare il progetto presentato da EDV per la realizzazione dell'impianto di trattamento di fanghi civili e industriali, per cui sarebbe un soggetto occasionale. È dedotto, inoltre, che *«l'intervento nel giudizio per l'accertamento di un uso civico richiede un interesse concreto e differenziato rispetto a quello della generalità dei cittadini: nel caso di specie, il Comitato non è espressione di alcun indice di rappresentatività di soggetti titolari di diritti di uso civico e, come tale, è carente della legittimazione a intervenire nel presente procedimento»* (così, in particolare, la difesa di EDV).

Pur essendo tuttora molto dibattuta la questione dell'ammissibilità dell'intervento delle associazioni, l'eccezione è priva di pregio, con le seguenti precisazioni.

In punto di diritto, è noto che *«la facoltà di iniziativa processuale dinanzi al Commissario degli usi civici nell'esercizio dei poteri giurisdizionali attribuitigli dall'art. 29 della legge 1766/23 e dall'art. 3 della legge 1078/30 compete "ad ogni interessato" (art. 29 citato), senza che abbiano rilievo limitazioni relative alla titolarità necessaria di diritti civici ovvero di gestione di patrimoni della collettività»* (Cass. S.U. n. 211 del 1.4.1999, che ha riconosciuto la sussistenza della legittimazione *de qua* in capo all'Ente del Parco Nazionale d'Abruzzo, in relazione ad una abusiva occupazione, da parte di soggetti pubblici e privati, di suoli demaniali soggetti al

regime degli usi civici, per il solo fatto che le finalità istituzionali perseguite dall'Ente lo rendessero portatore di uno specifico interesse al rispetto sia dell'ambiente che della particolare destinazione di beni demaniali civili).

È noto, altresì, che i beni gravati da uso civico hanno subito una profonda evoluzione giuridica: nati storicamente per garantire il sostentamento delle collettività locali, hanno assunto oggi una preminente valenza ambientale e paesaggistica. Tale valenza è stata riconosciuta a livello normativo prima con la c.d. legge Galasso (n. 431/1985), che ha qualificato i territori gravati da usi civici come beni ambientali a tutti gli effetti. Tale tutela è stata confermata dal successivo codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), che ha assoggettato queste aree a un vincolo paesaggistico specifico. D'altronde, la Corte Costituzionale ha più volte ribadito che l'integrità ambientale di questi beni è un «*valore primario e unitario*» (cfr. Corte cost. n. 316/2018, n. 71/2020, etc.). In tale prospettiva, la Corte costituzionale ha riconosciuto che gli utenti sono legittimati a rappresentare gli interessi alla conservazione del regime giuridico anche in opposizione all'ente esponenziale che gestisce tali patrimoni per conto degli utenti stessi, attuando realmente la partecipazione/intervento attivo della comunità locale (cfr. Corte cost. n. 113 del 2018). Infine, con la legge n. 168/2017, il legislatore ha riconosciuto le proprietà collettive e i demani civici come componenti del patrimonio indisponibile delle comunità, dotati di un proprio ordinamento giuridico: questo garantisce che la gestione avvenga nell'interesse delle generazioni future, tutelando l'ambiente, la flora, la fauna e le risorse idriche del territorio.

Alla luce di quanto esposto, non è revocabile in dubbio che il Comitato ambientalista, pur non titolare di diritti civici ovvero della gestione dei patrimoni della collettività, risultando statutariamente costituito per contrastare l'insediamento di impianti industriali su aree di pregio ambientale, è titolare di un interesse collettivo qualificato, che lo legittima a spiegare un intervento adesivo dipendente, ai sensi dell'art. 105, co. 2, c.p.c. nel presente giudizio (a nulla rilevando che la parte adiuvata, l'ente esponenziale della collettività, sia rimasta contumace), fungendo da *amicus curiae* per favorire la ricerca della verità materiale.

Invero, il suo scopo statutario è sufficiente a fondare un interesse giuridico rilevante ai fini dell'intervento in un processo tra terzi. Inoltre, secondo il condivisibile orientamento estensivo circa la legittimazione ad intervenire ai sensi dell'art. 105 cit., per gli enti esponenziali la legittimazione deriva dalla funzione di tutela di interessi "superindividuali" e seriali sancita

dalla legge e dallo statuto, ragion per cui il Comitato ha interesse a intervenire per garantire l'effettività della tutela di una categoria (es. i residenti del Comune) e per veder riconosciuto il proprio ruolo di "capofila" nella difesa dei diritti collettivi. Sia ben chiaro che, per le associazioni ambientaliste, questo significa che la loro legittimazione non poggia su un vago amore per la natura, ma sul radicamento territoriale e sulla specifica missione statutaria di proteggere quel determinato "demanio civico" in quanto bene ambientale vincolato. Né va trascurato che il diritto delle associazioni di partecipare al processo trova fondamento negli articoli 2, 18 e 24 della Costituzione, che tutelano l'associazionismo e garantiscono l'effettività della tutela giurisdizionale per gli interessi che superano lo schema bipolare del rapporto privatistico.

3. Venendo all'accertamento della *qualitas soli* va osservato quanto segue.

Come anticipato, con l'esposto del 30.4.2024 l'ing. Norcia, dipendente in quiescenza del Comune di Savignano Irpino e già responsabile dell'ufficio tecnico, ha denunciato che la particella originariamente censita al n. 19 (attualmente nella più ampia n. 18) del foglio n. 3 del Comune, benchè gravata da usi civici di legnatico e pascolo, era stata alienata e trasformata, senza un provvedimento specifico di sdemanializzazione, di cambio di destinazione d'uso e di autorizzazione della alienazione. Nello specifico, la Vic Italiana S.p.A. (d'ora in poi solo Vic) aveva acquistato in data 13.6.1969 la particella dal Comune, realizzando uno stabilimento per la lavorazione del gesso. Il Comune aveva anche rilasciato illegittimamente una concessione edilizia per la realizzazione dell'impianto su un suolo gravato da usi civici.

Risulta dagli atti ed è incontroverso: - che Vic è stata successivamente fusa per incorporazione in BPB Italia S.p.A. (nel 1994), la cui denominazione è stata variata in Saint-Gobain PPC Italia S.p.A. (nel 2008) e successivamente in Saint-Gobain Italia Spa, - che con atto di compravendita del 29.11.2019 per notaio Federico Guasti la Saint-Gobain ha venduta alla S&V il su descritto fabbricato ad uso industriale; - che con rogito per notaio Ansalone del 3.2.2022 S&P ha alienato la maggiore porzione dell'opificio a EDV, che ha avviato l'iter per la realizzazione di un impianto per il trattamento di fanghi industriali e civili.

Soprattutto, risulta dagli atti (cfr. *amplius* le ricostruzioni operate nelle relazioni tecniche di parte, a firma del geom. Claudio Durando, incaricato dalla società Saint-Gobain, a firma dell'ing. Michelina Monaco, incaricata dalla S&P, a firma dell'ing. Michele Barbieri, incaricato da EDV): - che con deliberazione del C.C. n. 43 del 3.12.1968 il Comune di Savignano Irpino

aveva deliberato la vendita dell'allora particella n. 19 del fg. 3 della superficie di m² 19.560 alla società Vic per il prezzo di lire 250.000 con obbligo di costruzione di uno stabilimento industriale di almeno 5000 mc.; - che l'atto pubblico è stato rogato dal Segretario Comunale di Savignano Irpino, dott. Giuseppe Pellegrino, in data 13.6.1969; - che con successiva delibera del C.C. n. 13 del 18.9.1969 il Comune aveva deliberato l'ulteriore alienazione in favore della Vic per lire 50.000 di m² 16.140 da distaccarsi dalla particella n. 20 del fg. 3 (successivamente identificata con la particella 63, poi inglobata anch'essa nella 18); - che tale vendita era stata regolata con atto pubblico rogato dal segretario comunale in data 17.2.1971; - che nei predetti atti di compravendita, e nelle delibere che li hanno approvati, non vi è menzione della presenza sul mappale alienato di "usi civici", i terreni sono stati dichiarati come liberi da qualsiasi vincolo, appartenenti al patrimonio disponibile e descritti come "degradati e inutilizzabili"; - che sulle aree acquisite è stato poi effettivamente realizzato lo stabilimento industriale della Vic, in virtù di titoli autorizzativi rilasciati dal Comune tra cui il nulla osta per esecuzione lavori del 12.12.1970.

Dalla documentazione in atti e dalle stesse relazioni tecniche di parte risulta che i terreni siti in Savignano Irpino, località Ischia, identificati al foglio 3, particella 19 (oggi inglobata nella particella 18), appartengono al demanio civico universale. La natura demaniale è sancita dal decreto del Regio Commissario del 14.6.1942, che aveva assegnato il demanio "Isca" alla categoria A (boschi e pascoli permanenti), destinandolo all'uso essenziale degli abitanti. Tale vincolo è stato ulteriormente confermato con decreto del 20.12.1949. Lo stesso inglobamento della particella 63 (ex 20) nella particella 18 non ha mutato la natura civica dei suoli, parimenti gravati da vincolo di categoria A.

Per completezza, va segnalato che il presente giudizio è stato instaurato al fine di «*accertare quali siano all'attualità la consistenza, l'estensione e lo stato di occupazione del demanio civico del Comune*», per cui a nulla rileva che nell'esposto dell'ing. Norcia si sia fatto riferimento alla sola particella 19 e non anche alla particella 20 sempre del fg. 3 (successivamente identificata con la particella 63), al di là del fatto che la peculiare natura del procedimento commissariale (non soggetto alle preclusioni proprie di quello ordinario) consente l'ampliamento (anche officioso) del *thema decidendum*, purchè sia garantito – come accaduto nella specie – il necessario contraddittorio tra le parti e la possibilità di ciascuna di esercitare il proprio diritto di difesa senza limitazioni.

Tirando le fila, alla luce delle risultanze istruttorie va osservato che non è revocabile in dubbio che i terreni di cui è causa, sia quello di cui all'esposto originario del Norcia (censito in catasto al fg. 3, part. 19 - ora 18, della superficie complessiva di m² 19.560), sia quello indicato dai periti di parte nelle proprie relazioni tecniche (censito in catasto al fg. 3, part. 20 - successivamente identificata con la part. 63, poi inglobata anch'essa nella 18, dell'estensione di m² 16.140) fanno parte del demanio civico, giusta quanto accertato con il decreto commissariale del 1942, che elenca, tra le altre, anche le suddette particelle, assegnandole alla categoria "A", convenientemente utilizzabili quali bosco e pascolo, in quanto parte del cd. demanio "Isca" (cfr. il decreto in atti).

D'altronde, questa è una conclusione che anche i periti di parte delle Società intervenute non sono in grado di confutare.

Dagli atti non risulta che siano mai intervenuti provvedimenti di autorizzazione alla sdemanializzazione e alla successiva alienazione ex art. 12 legge n. 1766/1927. Anzi, la Regione ha espressamente confermato che il predio «*risulta gravata da uso civico di categoria "A"*» (cfr. la nota del 3.6.2024 in atti). Tanto meno risulta dagli atti dell'archivio commissariale che provvedimenti di autorizzazione alla sdemanializzazione e alla successiva alienazione ex art. 12 cit. siano stati emessi prima del trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni.

4. Priva di pregio è anche la tesi della "**sdemanializzazione tacita o di fatto**", invocata dalle difese delle Società, fondata sull'irreversibile trasformazione industriale dell'area avvenuta da oltre cinquant'anni.

In punto di diritto, infatti, è ben noto che, con riguardo ai beni appartenenti alla collettività dei *cives*, l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge e non è configurabile una sdemanializzazione di fatto (cfr., *ex multis*, Cass. 5.9.2016 n. 17577; Cons. Stato 17.10.1985 n. 444; 26.3.2013 n. 1698; etc.).

Per la verità in passato la Corte costituzionale aveva ritenuto legittimi provvedimenti normativi regionali che consentivano procedure di sdemanializzazione di terreni civici oggetto di trasformazioni irreversibili. Al riguardo la Corte aveva evidenziato come gli usi civici avessero ormai perso la loro natura di istituti preordinati a garantire la sopravvivenza delle famiglie più bisognose, per cui andava approvato l'intento del legislatore regionale di razionalizzare l'utilizzo del territorio, liberandolo da vincoli anacronistici, che avevano perso la loro ragion d'essere e valorizzando, invece, le sue potenzialità di sviluppo connesse ai bisogni

di urbanizzazione e di industrializzazione (cfr. Corte cost. 5.5.1991 n. 511). Trattasi di decisione che ha offerto un appiglio a numerose Regioni che, negli anni successivi, hanno dato vita a un'intensa attività normativa fondata, appunto, sulla sdemanializzazione delle terre soggette a uso civico e sulla possibilità di disporre l'alienazione a soggetti privati, in deroga a quanto stabilito dalla legge n. 1766/1927. Tuttavia, la citata pronuncia ha trascurato il fatto che i beni civici, a partire dall'entrata in vigore della legge Galasso, avevano assunto una nuova funzione e un nuovo significato (quello ecologico-ambientale).

Del tutto diverso è il più recente orientamento del Giudice delle leggi: tra le ultime, è opportuno ricordare in questa sede la sentenza n. 178 del 26.7.2018 (che a sua volta si riporta ai precedenti citati: sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014); la sentenza n. 71 del 12.2.2020 (che richiama i seguenti precedenti: sentenze n. 178 del 2018, n. 113 del 2018, n. 103 del 2017, n. 210 del 2014, n. 247 del 1997 e n. 142 del 1972; ordinanze n. 316 del 1998, n. 158 del 1998 e n. 68 del 1998); la sentenza n. 228 del 2.12.2021; la sentenza n. 236 del 28.11.2022. Secondo la Consulta, dunque, un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di "sclassificazione" al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge statale. In particolare, non è ammissibile una c.d. "sdemanializzazione" di fatto. La qualità demaniale civica non viene meno neanche a seguito del rilascio di titoli urbanistici, sebbene ciò determini un'utilizzazione non reversibile dell'area, incompatibile con la sua vocazione agro-silvo-pastorale e con la sua destinazione (che resta quella di soddisfare interessi generali della collettività). Tali titoli urbanistici, infatti, sono legittimi solo apparentemente, posto che l'eliminazione del vincolo esula dalla competenza dell'ente locale che ha rilasciato le concessioni e presuppone una pregiudiziale valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale. Inoltre, neanche è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici, in quanto occorre garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore già nella fase della pianificazione territoriale

In definitiva, quindi, contrariamente a quanto opinato dalla difesa delle Società intervenute, un bene gravato da uso civico non può essere "sclassificato" per mero mutamento di destinazione urbanistica o trasformazione materiale, persistendo la qualità demaniale finché non intervenga un legittimo provvedimento amministrativo di sclassificazione.

Anche la destinazione industriale (zona D1) impressa dai piani urbanistici (PUC 2016) è, quindi, del tutto inefficace nei confronti del regime civico preesistente.

Ovviamente, ai fini della presente decisione, a nulla rileva che il rogante, in sede di stipula, non abbia notiziato le parti in ordine alla sussistenza del vincolo e, tanto meno, che l'atto sia stato trascritto nei registri immobiliari (non valendo tale ultima circostanza a comportare la "perdita" di diritti inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili).

All'accertamento della qualità demaniale civica (categoria A) dei terreni di cui è causa consegue la declaratoria di nullità per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa (cfr. *amplius* Cass. 3.2.2004 n. 1940) degli atti di alienazione aventi ad oggetto gli stessi (con riguardo alle originarie particelle nn. 19 e 63, ex 20 del fg. 3), intercorsi tra il Comune di Savignano Irpino e la società Vic, nonché di quelli successivi intercorsi tra le odierne Società intervenute.

Va, infine, ordinata l'annotazione ex art. 2655 c.c. della presente sentenza a margine della trascrizione delle alienazioni annullate.

5. Consegue a quanto sopra che la società intervenute, in quanto attuali intestatarie dei cespiti, vanno **condannate a restituire i terreni alla collettività** e, per essa, al Comune, quale ente esponenziale della stessa.

Le eccezioni delle Società in ordine all'impossibilità tecnica o all'eccessiva onerosità della demolizione parziale dei capannoni industriali non possono impedire la declaratoria di nullità delle alienazioni e, tantomeno, la condanna al ripristino ed alla restituzione.

L'interesse pubblico alla conservazione del demanio collettivo e la tutela del paesaggio (vincolo ex art. 142 d.lgs. n. 42/2004) prevalgono sulle pretese privatistiche derivanti da atti illegittimi.

Peraltro, neanche è stato allegato e, tanto meno, provato che la rimozione dei manufatti e la riduzione in pristino dello stato dei luoghi siano di pregiudizio all'economia nazionale (a voler ritenere ammissibile anche nel caso il limite eccezionale, previsto dall'art. 2933 c.c., che scatta esclusivamente quando la distruzione del bene arrecherebbe un danno grave all'intero sistema produttivo del Paese e non a singoli interessi locali o individuali).

Non vi è luogo a provvedere in ordine alla domanda volta ad accertare l'esclusiva responsabilità del Comune per l'alienazione, e su quelle di manleva, per il caso di evizione, a tacer d'altro in quanto spiegate solo in *limine litis* e non notificate al contumace.

Si impone, peraltro, come doverosa la segnalazione della vicenda alla Procura regionale presso la Corte dei Conti per la Campania, onde consentire a detta autorità il controllo in sede

contabile in ordine alla gestione dei demani civici.

6. Tra le parti costitutesi in giudizio le spese vanno dichiarare compensate, anche in considerazione dell'opinabilità dell'ammissibilità dell'intervento del Comitato, che peraltro non ha offerto un contributo alla decisione, sotto il profilo tecnico, maggiore di quello che è stato tratto dalle relazioni tecniche depositate dalle stesse Società.

Non vi è luogo a provvedere, ovviamente, con riguardo alle spese di lite tra le altre parti (essendo stata la Regione evocata in giudizio quale autorità "tutoria" ed essendo rimasto il Comune contumace).

P.Q.M.

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

- dichiara che i terreni alienati dal Comune di Savignano Irpino alla società Vic Italiana S.p.A. giusta atti del 13.6.1969 e del 17.2.1971 (aventi ad oggetto rispettivamente le originarie particelle nn. 19 e 63, ex 20 del fg. 3) fanno tuttora parte del demanio civico del Comune di Savignano Irpino (AV);

- dichiara la nullità dei suddetti atti di alienazione e dei successivi intercorsi tra le Società intervenute in giudizio aventi ad oggetto gli stessi cespiti e, per l'effetto, condanna queste ultime alla rimozione dei manufatti e a restituire i suddetti terreni alla collettività e, per essa, al Comune, quale ente esponenziale della stessa, ordinando l'annotazione ex art. 2655 c.c. della presente sentenza a margine della trascrizione degli atti di vendita;

- dispone che, a cura della cancelleria, venga trasmessa la presente sentenza alla Procura regionale presso la Corte dei Conti per la Campania;

- dichiara compensate le spese di lite tra le parti costitutesi in giudizio.

Così deciso in Napoli il 18.6.2026

Il Commissario
dott. Leonardo Pica

