

## Gli usi civici a distanza di cent'anni dalla prima disciplina. Brevi appunti in commento a T.A.R. Sardegna n. 62 del 2020

T.A.R. Sardegna, Sez. II 27 gennaio 2020, n. 62 - Scano, pres.; Flaim, est. - Lai (avv. Mele) c. Comune di Siniscola (avv. Lai).

### Usi civici - Ordinanza per il rilascio di terreni gravati da uso civico occupati abusivamente e ripristino dello stato dei luoghi - Illegittimità.

*Senza il preventivo accertamento giudiziale dell'esistenza di usi civici, non è legittima l'ordinanza di rilascio immediato di terreni asseritamente gravati da uso civico.*

(Omissis)

#### FATTO

Con ordinanza n. 84 del 17 agosto 2018, notificata il 3 settembre 2018, a firma del responsabile del Servizio edilizia comunale, è stato disposto, a carico del sig. Lai, il *rilascio immediato dei terreni* identificati al fg. 15 mappale 954 (ex mappale 39).

Il Comune riteneva le aree:

- gravate da uso civico;
- occupate abusivamente (asseritamente senza titolo);
- con realizzazione di interventi non autorizzati (recinzione).

Per questo veniva imposto, in applicazione dell'art. 22 della legge regionale n. 12/1994, sia il rilascio che il ripristino dello stato dei luoghi (avendo riscontrato l'esistenza di opere prive di autorizzazione, ex art. 9 della l.r. n. 23/1985).

Con ricorso depositato il 1° dicembre 2018 l'ordinanza comunale è stata impugnata, con la formulazione delle seguenti censure:

- 1) incompetenza del Dirigente edilizia-urbanistica del Comune ad emettere l'ordinanza n. 84/2018 (ipotizzata competenza, in memoria, di altro Dirigente comunale, del Settore patrimonio);
- 2) eccesso di potere del responsabile del Servizio urbanistica per mancanza dei presupposti, per travisamento dei fatti ed illogicità manifesta;
- 3) violazione e/o falsa applicazione della normativa caratterizzata dal vincolo idrogeologico Hi4 secondo il Piano di assetto idrogeologico regionale (PAI), della normativa caratterizzata dal vincolo idrogeologico ai sensi del R.d.L. 3267/1923 della normativa relativa al vincolo paesaggistico di cui al d.m. 26 marzo 1970.

Si è costituito il Comune chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 367 del 21 dicembre 2018 la domanda cautelare è stata accolta, con la seguente motivazione:

*«Considerata la situazione di fatto attuale (possesso continuativo ed indisturbato) di un'area di estensione di circa 6.000 mq. (Foglio 15 Mapp. 954, ex 39), che appare protratta e molto risalente nel tempo ed è sorretta da atti sia di diritto privato (compravendita del 1989), che di diritto pubblico (pregressa autorizzazione posa recinzione per delimitare), nonché oggetto di progressi pronunciamenti giurisdizionali favorevoli (del 1964, del 1969 e del 1975, contenzioso vinto in Cassazione, con assegnazione del possesso alle sorelle Corrias, danti causa del ricorrente);*

*considerato che è stato esibito in giudizio un provvedimento del 20.9.1942 del Commissario competente che ha imposto (a pag. 8) l'uso civico per un'area di enorme estensione (di 19.53.58), riferita a tutto il Foglio 15 Mappale 39 (allora esistente);*

*considerato che la parte privata ha attivato, in contemporanea con questa impugnazione, anche ricorso per l'accertamento dell'assenza dell'uso civico sul proprio terreno, nella competente sede (Commissario usi civici);*

*rilevato che, in questa peculiare situazione, sussiste il pregiudizio grave immediato in danno al ricorrente, in riferimento all'impugnato ordine di rimozione della recinzione con ripristino dell'uso civico, in quanto, allo stato, risultano assenti gli elementi giuridici per poter definire "abusivo" il comportamento del proprietario (in riferimento agli attuati interventi, recenti, di manutenzione della recinzione).*

*Con segnalazione, fin d'ora, della necessità che le parti approfondiscano, in sede di merito, il profilo degli intervenuti "frazionamenti" delle aree intervenuti nel corso del tempo, con individuazione delle relative porzioni ed estensioni dei Mappali derivati dal F. 15 Mapp. 39, gravato, nel 1942, da uso pubblico, per la collettività locale.*

*Con Accoglimento della domanda cautelare e sospensione dell'impugnata ordinanza;*

*e fissazione per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 19 dicembre 2019».*

Successivamente è stata depositata in giudizio, da entrambe le parti, ampia documentazione nonché memorie, anche in replica. All'udienza del 19 dicembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

A) Con il primo motivo viene posta la questione di «incompetenza fra dirigenti» nell'emanazione dell'ordinanza (il motivo è stato, per la verità sviluppato con successiva memoria, limitandosi in ricorso a sostenere unicamente che «La legislazione vigente non attribuisce al Responsabile del Servizio l'emissione di ordinanze dirette ad ottenere il rilascio immediato dei terreni gravati da uso civico, pertanto, l'ordinanza de quo è illegittima»).

Parte ricorrente sostiene, in particolare, che l'ordinanza di «rilascio dei terreni e ripristino» sarebbe stata, illegittimamente, assunta dal Dirigente del Servizio «edilizia-urbanistica». Mentre la competenza sarebbe spettata, semmai, al Dirigente lavori pubblici-patrimonio.

Tale profilo non può essere condiviso in quanto la competenza dirigenziale è stata pienamente rispettata.

L'ordine di rilascio dei terreni nonché la rimozione delle opere ivi apportate dal privato, rappresenta l'esplicazione di poteri pubblicistici (autotutela possessoria relativa ad un bene ritenuto demaniale) afferenti la gestione del territorio.

Ciò è sufficiente per sostenere la legittimità, sotto il profilo della «competenza», del provvedimento emesso dal Dirigente edilizia.

\*

B) La problematica posta, nel merito, in ricorso, implica, necessariamente la previa valutazione se sui terreni in questione, gravi o meno il diritto di «uso civico».

Tale elemento, se riscontrato, rappresenta la condizione legittimante dell'emanazione dell'ordinanza di rilascio immediato dei terreni.

La questione nasce in riferimento alla circostanza che l'operazione di «ricognizione» operata nel 1942, delle terre civiche ricomprendeva anche il mappale 39 del foglio 15 (ora il mappale in questione è il 954 del foglio 15).

In giudizio è stato prodotto un provvedimento del 20 settembre 1942 del Commissario competente che ha imposto (a pag. 8) l'uso civico per un'area di enorme estensione (di 19.53.58), riferita a tutto il foglio 15 mappale 39 (allora esistente).

Ma a distanza di molti anni (in considerazione di una molteplicità di fattori, che verranno esaminati) la questione qui controversa è ancora sottoposta a verifica da parte dell'organo giurisdizionale competente (in quanto pende ricorso innanzi al Commissario usi civici, promosso nel 2018).

Il Collegio ritiene che il presupposto sostanziale, decisivo, non sia, in concreto, ravvisabile, in considerazione di una pluralità di elementi:

\* la situazione di fatto (non solo attuale, ma molto risalente e protratta) è caratterizzata, effettivamente, da un possesso continuativo ed indisturbato dell'area di estensione di circa 6.000 mq. (foglio 15 mapp. 954, ex 39) da parte dei privati (che si sono succeduti nei vari passaggi di proprietà);

\* il ricorrente ha dimostrato in giudizio di poter contare su di una situazione consolidata (sua e dei danti causa) di disponibilità e possesso, con, anche, titolarità della proprietà, tramite atti d'acquisto risalenti al lontano contratto del 1874;

\* le aeree sono state oggetto, anche, di pregressi pronunciamenti giurisdizionali favorevoli (del 1964, del 1969 e del 1975), contenzioso (con il Comune), vinto in Cassazione, con assegnazione del possesso del terreno alle sorelle Corrias (danti causa del ricorrente);

\* la situazione giuridica attuale è sostenuta da atti sia di diritto privato (in particolare vedasi la compravendita del 1989), che di diritto pubblico (pregressa autorizzazione comunale del 14 aprile 1997 doc. 17; rilasciata dal Comune, per la posa della recinzione per la delimitazione del terreno, e successiva comunicazione di inizio attività del 8 maggio 2007);

\* poi, con atto a rogito notaio Antonino Sau di Nuoro del 9 maggio 1989, rep./racc. 132375/14876 (registrato a Nuoro il 24 maggio 1989 e trascritto a Nuoro in data 1° giugno 1989 ai nn. 3669/2862; doc. 11), il ricorrente acquistò (in comunione legale con la moglie Dalu Lucia) dalla sig.ra Corrias Alma (comproprietaria unitamente alle sorelle Ada e Lidia, in forza di sessione legittima), tra gli altri, gli appezzamenti di terreno censito al Catasto terreni del Comune di Siniscola, al f. 15 mapp.li 39 di ha 06.01.60 e 437 di ha 00.90.12;

\* dunque, fin dal contratto di vendita del 1874 (doc. 30 del ricorrente; anteriormente le aree erano del Demanio), vi è stata, nella realtà, (da parte dei danti causa) una «continuativa utilizzazione» del bene da parte del privato, sia «in fatto» che «in diritto», con la formazione di una pluralità di atti giuridici incisivi, anche in termini di «titolarità» del bene;

\* gli interventi attuati dal ricorrente, in tempi recenti, sono finalizzati ad effettuare una «manutenzione» della pregressa recinzione (che era stata esplicitamente autorizzata dal Comune nel 1997 (cfr. doc. n. 17, e costituita da semplici paletti e rete, senza opere fisse in muratura), con la sola sostituzione di alcune sue parti, danneggiate o abbattute; senza l'attuazione di un intervento edilizio «nuovo»;

\* inoltre, come già si è evidenziato, risulta che la parte privata ha attivato, in contemporanea con questa impugnazione, anche ricorso, presso la competente Autorità (Commissario usi civici), per l'accertamento dell'insussistenza dell'«uso civico» sul terreno, ritenuto proprio.

In quella sede parte ricorrente, essenzialmente, sostiene che, nell'atto di «mera ricognizione» del 1942 (che non avrebbe avuto effetti «costitutivi») sarebbe stato commesso, da parte dell'allora Commissario usi civici, un errore (con l'erronea inclusione dell'area).

Per questo è stata richiesta la pronuncia di accertamento formale della «non appartenenza» del terreno ai beni demaniali gravati ad uso civico.

Il Collegio è ben consapevole che i diritti di uso civico non sono prescrivibili, né usucapibili in quanto le terre gravate da uso civico sono pubbliche ed incommerciabili e gli eventuali atti di compravendita sono affetti da nullità.

Ma, nel caso di specie occorre compiere una valutazione più complessiva, in considerazione del fatto che i rapporti si sono svolti in un contesto assolutamente particolare, con elementi del tutto caratterizzanti.

La posizione del ricorrente merita tutela, quanto meno al fine di consentire ad esso di addivenire alla pronuncia del Commissario usi civici in una posizione di contesto fattuale e giuridico invariato.

Né è rinvenibile un profilo di pregiudizialità con il contenzioso radicato innanzi al Commissario degli usi civici, attualmente pendente, in quanto permane sussistente l'ambito di valutazione della lesività e della legittimità dell'ordine di rilascio qui impugnato. Che deve rapportarsi al «complesso» della situazione giuridica, connotata da molteplici elementi oggettivamente favorevoli per il ricorrente.

Non è preclusa la possibilità in futuro (in caso di esito negativo, per il privato, del ricorso «speciale») di riacquisire il bene in mano pubblica (e della cittadinanza).

Semmai saranno i nuovi provvedimenti comunali, dopo la (eventuale) pronuncia dell'Autorità per gli usi civici, favorevole all'Amministrazione, a disporre la sottrazione dell'area.

In definitiva, in questo contesto di «oggettiva incertezza» la posizione, sia giuridica che di fatto sussistente, non legittimava l'ordine di immediato rilascio (e di rimozione della recinzione), con ripristino di un uso civico che si presentava in contrasto con molteplici evidenze, anche documentali. Con il conforto, anche, di pronunce giurisdizionali del giudice civile; contenzioso definito, in Cassazione, in favore del privato.

Molti elementi (anche di attribuzione della titolarità in sede giurisdizionale ordinaria) che «spezzano» l'automaticità dell'applicazione dei principi speciali propri della disciplina giuridica peculiare degli usi civici (quali l'incommerciabilità e la nullità degli atti di vendita).

In definitiva, non sono riscontrabili sufficienti elementi giuridici per poter definire «abusivo» il comportamento assunto che si è sviluppato (nel corso degli anni) dal proprietario, e dai precedenti danti causa, in modo omogeneo e coerente.

In conclusione il ricorso va accolto, con annullamento dell'ordinanza di rilascio e ripristino.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

(*Omissis*)

## Gli usi civici a distanza di cent'anni dalla prima disciplina. Brevi appunti in commento a T.A.R. Sardegna n. 62 del 2020

1. - *Il fatto*. Un Comune sardo provvedeva ad emanare un'ordinanza di rilascio immediato di alcuni terreni gravati da uso civico nei confronti del soggetto che, nella ricostruzione comunale, li aveva occupati abusivamente.

Il cittadino impugnava immediatamente il provvedimento e ne lamentava, tra le altre cose, l'illegittimità per eccesso di potere derivante dalla carenza dei presupposti di fatto poiché il terreno non sarebbe gravato da uso civico, requisito essenziale di legittimità dell'ordinanza comunale.

Il T.A.R. Sardegna, chiamato a dirimere la controversia, individuava la questione giuridica nella necessaria valutazione se, sui terreni in questione, gravasse o meno il diritto di uso civico. Tale elemento, infatti, se riscontrato, avrebbe rappresentato la condizione legittimante per l'emanazione dell'ordinanza di rilascio immediato dei terreni.

La questione era, ed è, in realtà, piuttosto complessa ed ancora *sub iudice*.

La ricostruzione dei fatti risaliva ad un contratto di vendita del 1874 a partire dal quale seguiva una continuativa utilizzazione del bene da parte del privato, sia in fatto che in diritto, con la formazione di una pluralità di atti giuridici incisivi, anche in termini di titolarità del bene.

Nonostante, tuttavia, la circostanza per la quale i diritti di uso civico non sono prescrivibili, né usucapibili in quanto le terre gravate da uso civico sono pubbliche ed incommerciabili – e gli eventuali atti di compravendita affetti da nullità –, il Collegio ha valorizzato la peculiarità del caso di specie ed ha ritenuto illegittima l'ordinanza di rilascio immediato, non essendo intervenuta la pronuncia del Commissario sugli usi civici che accertasse l'effettiva sussistenza di usi civici.

2. - *La nozione di «uso civico»: brevi cenni tra evoluzione ed attualità*. Senza pretesa di esaustività si cerca, in via preliminare, di ricostruire il quadro giuridico-sistematico di riferimento per la definizione della nozione di uso civico. La categoria degli usi civici, va ricordato, si caratterizza per un'ampiezza tale da unificare situazioni che, sotto il profilo geografico, economico, sociologico, non sono omogenee, ma che vengono, comunque, disciplinate in modo uniforme<sup>1</sup>. L'assenza di una puntuale definizione normativa di usi civici, ha contribuito al dibattito che ha accompagnato ogni tentativo definitorio degli interpreti: quel che è comunque certo è che gli usi civici rappresentano una modalità di godimento e gestione produttiva – dal contenuto atipico<sup>2</sup> – di parti del territorio (boschi, acque, terreni), finalizzata alla soddisfazione di bisogni primari di una comunità più o meno ampia, e dei suoi componenti *uti singuli*, ed indipendentemente dalla proprietà del bene cui si riferiscono. Il carattere principale dell'istituto, per come osservato, può riconoscersi nella gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Al punto da ricomprendere tutte le manifestazioni di proprietà collettiva in agricoltura, riconducendole ad una categoria giuridica specifica, F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017. La categoria di usi civici è, infatti, «espressione equivoca» in ragione dell'eterogeneità delle situazioni cui si riferisce, in tal senso. G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 90. L'equivocità era stata segnalata già da M.S. GIANNINI, *Sulla esistenza degli usi civici di caccia*, in *Riv. dir. sport.*, 1950, 5.

<sup>2</sup> Il loro contenuto è assai vario: facoltà di pascolo, di alpeggio, di far legna (*ius incidendi e capulandi*), di raccogliere fronde (*frondaticum*) o erba (*herbaticum*), di spigolare (*spigaticum*), perfino di seminare (*ius serendi*). Cfr. anche l'art. 4, comma 2, legge n. 1766/1927 nel quale vengono elencati a titolo esemplificativo «i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario».

<sup>3</sup> Secondo G. FLORE - A. SINISCALCHI - G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Roma, 1956, sarebbero «i diritti spettanti a una collettività, organizzata o no in una persona giuridica pubblica a sé ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica, ed ai singoli, che la compongono, e consistenti nel trarre alcune utilità elementari (...) dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio (...). Contenuto dell'uso

Da questo punto fermo è possibile individuarne un'altra caratteristica: la loro natura reale. Gli usi civici, infatti, possono inerire su terre altrui ovvero su terre appartenenti alla collettività<sup>4</sup>, circostanza, questa, che non ha certo favorito la chiarezza e l'univocità sul tema, portando alla categorizzazione tra usi civici in senso stretto, che gravano su terreni di proprietà di terzi («*iura in re aliena*»), e usi relativi a terreni appartenenti alla collettività («*iura in re propria*»)<sup>5</sup>.

Il principale quadro legislativo di riferimento è, invero, piuttosto datato: gli usi civici sono disciplinati dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, che ne ha approvato il regolamento per la esecuzione. La l. 10 luglio 1930, n. 1078 reca norme sulla definizione delle controversie in materia di usi civici. Con l'avvento della disciplina paesaggistica<sup>6</sup> le zone gravate da usi civici vengono riconosciute di interesse paesaggistico e sottoposte alla relativa disciplina.

Nonostante l'impianto normativo risalente, però, la materia è dotata di una certa attualità ed interesse.

Gli usi civici, infatti, sono dotati di un particolare fascino storico, connaturato alla loro presenza già nel collettivismo agrario romano<sup>7</sup> o nelle forme di *dominium* medioevale sopravvissute al feudalesimo<sup>8</sup>.

Non è soltanto affezione ed interesse per la storia. Tali diritti si caratterizzano per una componente solidaristica di fruizione dei beni che si pone in netto contrasto con il modello nato nel XIX secolo di una proprietà esclusiva ed incentrata sull'appartenenza individuale del bene, quale affermazione della sovranità popolare che ha fatto perdere le forme di appartenenza in contrasto con questo schema. Nonostante il nuovo modello proprietario, gli usi civici si manifestano quale plastica rappresentazione della funzione sociale della proprietà, finalizzata non solo al soddisfacimento di esigenze individuali ma per il raggiungimento di obiettivi sociali<sup>9</sup>. Lo stesso legislatore, in realtà, era intenzionato allo scioglimento di tali situazioni promiscue con la liquidazione degli usi civici su terre private – al fine di tutelarne la produttività e la libera circolazione –, mantenendoli, invece, sulle terre collettive adibite a bosco o

---

civico è, quindi, il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli (...). Ciò non toglie che i singoli componenti quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono, il diritto *uti singuli* di esercitare i diritti suddetti», richiamato da U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992. Secondo P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* XIX, 1990, sarebbero, invece, «quel paradigma di proprietà collettiva rappresentato dalle comunioni familiari e soprafamiliari, in cui l'appartenenza dei beni è imputata a una comunità ininterrottamente vivente nella storia e che si concretano in forme organizzative anche assai complesse di gestione dei beni comuni». V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. *Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLV, 2016, 346, precisa come la dizione di usi civici esprima il profilo della gestione produttiva dei beni agroforestali.

<sup>4</sup> Sono terreni di Comuni, associazioni agrarie ed in tal caso si definirebbero domini civici. L'uso civico che ne deriva pare più «estrinsecazione del diritto dominicale della popolazione o dell'ente cui i beni si appartengono» (G. CERVATI, *op. ult. cit.*, 93), proprietà che nella maggior parte dei casi è collettiva.

<sup>5</sup> Si veda, *ex multis*, A. GERMANÒ, *Sugli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 2, 128 ss. per il quale l'espressione generale usi civici ricomprende sia gli usi civici in senso stretto sia il fenomeno relativo alle c.d. terre civiche, di appartenenza della collettività che vi esercita, appunto, gli usi. I diritti di uso civico «*in re propria*» attengono, dunque, ad una proprietà collettiva, in cui la titolarità sostanziale dei beni appartiene alla collettività, ancorché nelle intestazioni catastali i terreni risultino di titolarità dei Comuni in quanto enti esponenziali delle collettività locali interessate. Attualmente, la legge n. 168/2017, afferma, all'art. 3, che il demanio o patrimonio civico, costituito da beni collettivi, rappresenta oggetto di una proprietà collettiva intergenerazionale.

<sup>6</sup> Prima con la legge Galasso (n. 431/1985) e poi con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004). Sul tema, P. LAZZARA, *Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici*, in L. PRINCIPATO (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, 76.

<sup>7</sup> Si pensi ai *cives* romani che potevano utilizzare l'*ager publicus* (territorio esterno alle città) per la coltivazione, la raccolta della legna, per il pascolo, ecc. Detti territori saranno poi oggetto di diritti individuali. Sul tema A. LALLI, *I beni pubblici: imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015.

<sup>8</sup> Si pensi, ad esempio, alle usurpazioni dei signori feudali a danno delle proprietà collettive. Sul tema G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019, 138 ss. Per una puntuale ricostruzione in chiave storica degli usi civici, che affondano le loro radici nel diritto feudale, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 2017.

<sup>9</sup> A. LALLI, *op. ult. cit.* Sul tema anche A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i beni comuni: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 1, 565.

destinate al pascolo<sup>10</sup>. Tale previsione normativa, però, si è scontrata con la grande perdita di interesse per le campagne del secondo dopoguerra e rimase, sostanzialmente, inattuata.

Gli usi civici hanno, inoltre, un connotato romantico di resistenza ed ancoraggio a valori naturali ormai scomparsi: lo stretto legame tra l'uomo e la natura, quale fonte di soddisfacimento di bisogni insopprimibili, resiste all'evoluzione dei tempi. L'evoluzione del concetto di uso civico, tuttavia, ha portato ad un progressivo venir meno della loro finalità di soddisfazione di bisogni materiali primari a vantaggio di nuove ed ulteriori forme di tutela dell'ambiente<sup>11</sup>. Gli usi civici hanno, in effetti, uno scarso valore economico ma un grande valore ambientale ed identitario di protezione delle tradizioni delle comunità locali<sup>12</sup>.

**3 - La pregiudizialità dell'accertamento dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico: «ubi feuda ibi demania».** La sentenza in commento, pur senza entrare nel merito della questione, riconosce la centralità del tema dell'accertamento dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico<sup>13</sup>. I motivi sono ovvi: senza tale accertamento, il bene non può essere attratto dalla relativa disciplina giuridica<sup>14</sup>.

Il caso di specie, infatti, richiede in via principale, e non meramente incidentale, la soluzione della questione di demanialità, antecedente logico-giuridico della decisione l'accertamento preliminare dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico. Tale accertamento è rimesso alla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, competente a decidere sulle controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico<sup>15</sup>.

In attesa della pronuncia del Commissario, dunque, il T.A.R. non poteva far altro che escludere, quantomeno per mantenere il contesto fattuale e giuridico invariato, l'illegittimità dell'ordinanza di rilascio immediato<sup>16</sup>.

Per quanto attiene alla prova degli usi civici, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1766/1927, è ammesso ogni mezzo probatorio, purché l'uso non sia cessato anteriormente al 1800; qualora, invece, l'uso sia cessato

---

<sup>10</sup> La legge n. 1766/1927 è incentrata proprio sulla possibilità per il proprietario dei beni su cui gravano gli usi civici di ottenerne l'affrancazione e provvedere alla loro liquidazione. La liquidazione, a cui fa riferimento lo stesso art. 4, avviene mediante affrancazione del terreno, che viene così liberato dall'uso. Essa può realizzarsi, anzitutto, mediante scorporo, in forza del quale una parte del terreno - commisurata al valore degli usi e secondo i criteri indicati dal legislatore - viene attribuita alla collettività, andando a confluire nel patrimonio civico, mentre la parte di terreno che residua al proprietario sarà libera da gravami e oneri, e diverrà pienamente disponibile.

<sup>11</sup> Nel contesto storico contemporaneo, infatti, la loro rilevanza socio-economica si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (d.l. n. 312/1985 recante *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito, con modificazioni dalla legge n. 431/1985, ed art. 142 del d.lgs. n. 42/2004) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi.

<sup>12</sup> A. LALLI, *op. ult. cit.* Sul tema anche E. TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. II, Torino, 2011, 217 ss.

<sup>13</sup> L'art. 22 della l.r. Sardegna n. 12/1994 richiamato in sentenza, prevede il recupero dei terreni civici abusivamente occupati o detenuti senza titolo valido. Requisito legittimante è, comunque, il preventivo accertamento dell'uso civico.

<sup>14</sup> La peculiare funzione dei beni civici, derivante dal vincolo di destinazione degli stessi alla fruizione collettiva, ne determina l'assoggettamento ad un particolare regime normativo, caratterizzato dal principio di indisponibilità, imprescrittibilità e dall'insuscipibilità, che li rende del tutto simili ai beni demaniali, pur non essendo tali. Il regime giuridico, tuttavia, non è identico a seconda della proprietà del bene cui si riferiscono, secondo la già richiamata distinzione tra «*iura in re aliena*» e «*iura in re propria*».

<sup>15</sup> È un magistrato speciale istituito dalla legge n. 1766/1927 per procedere all'accertamento, valutazione e liquidazione dei diritti di uso civico ed in generale alla loro tutela e risoluzione dei conflitti che li coinvolgano. La cui sentenza può essere impugnata, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 1766 del 1927, esclusivamente con reclamo alla Corte d'appello di Roma, Sezione speciale usi civici.

<sup>16</sup> Coerentemente anche con la vasta giurisprudenza in materia per la quale l'accertamento preliminare dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico attrae la controversia nella competenza giurisdizionale del Commissario (in tal senso, *ex multis*, Cass. Sez. Un. Civ. 20 dicembre 2018, n. 33012, in *Giust. civ. Mass.*, 2019).

anteriormente al 1800, l'unico mezzo di prova ammissibile sarà quello documentale<sup>17</sup>. Secondo l'orientamento largamente prevalente, sotto il profilo probatorio, opera un sistema di presunzioni fondate sul principio compendiato nella massima «*ubi feuda ibi demania*»<sup>18</sup>, in forza del quale l'uso civico si presume esistente su tutte le terre già costituenti il demanio feudale, stante il diritto naturale degli abitanti di un determinato territorio di ritrarre dalla terra, ove dimoravano, i mezzi essenziali di vita, diritto ad essi riconosciuto in occasione dell'inf feudazione.

L'attività di accertamento, condotta dai periti incaricati dalle competenti autorità regionali, è volta, dunque, a verificare la presenza dei diritti di uso civico su un dato bene, e, correlativamente, ad individuarne l'esatto contenuto e la rilevanza che essi hanno, sotto il profilo economico, nel territorio.

**4. - Conclusioni.** La vicenda in questione dà atto del perdurante interesse per il tema e la sostanziale difficoltà di riconduzione ad unità della materia. Basti pensare che per conoscere l'esito dell'annosa vicenda circa la natura del fondo del ricorrente (già oggetto di pregressi pronunciamenti giurisdizionali favorevoli del 1964, del 1969 e del 1975), occorrerà attendere l'esito del contenzioso radicato innanzi al Commissario degli usi civici, attualmente pendente, ed al termine del quale, peraltro, nulla esclude la proposizione di un eventuale reclamo alla Corte d'appello.

La questione pare tutt'altro che di pronta risoluzione.

Gli usi civici, come cercato di puntualizzare in apertura, non possono essere relegati ad un semplice retaggio del passato di un'economia di sussistenza. La stessa rinnovata evoluzione normativa in tema ne conferma l'eclettismo e la duttilità: da istituto per la garanzia dei bisogni primari fondamentali di collettività ristrette alla garanzia per la tutela del patrimonio paesaggistico ed ambientale – che sappiamo non essere limitabile al godimento delle collettività locali.

L'interrogativo che devono fronteggiare gli interpreti è relativo all'attualità della nozione di usi civici e se questa non sia stata superata dall'entrata in vigore della legge n. 168/2017 recante *Norme in materia di domini collettivi*<sup>19</sup> che, secondo parte della dottrina, comporterebbe l'utilizzazione di un solo termine per l'indicazione di fenomeni distinti quali, appunto, gli usi civici in senso stretto e le proprietà delle terre civiche e delle terre collettive<sup>20</sup>. Sul punto la questione è controversa: è la stessa legge che, riferendosi, verosimilmente, proprio agli usi civici, riconosce anche quei «*diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano*» (art. 2, comma 2, della legge n. 168/2017).

La questione pare, dunque, ancora aperta.

Agostino Sola

---

<sup>17</sup> La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come tale previsione non determini una presunzione di estinzione degli usi, né deroga ai principi fondamentali in materia, bensì costituisce solo un temperamento di indole pratica, ispirato all'interesse di evitare che determinate situazioni, specie se risalenti a tempi antichissimi, rimangano indefinitamente incerte, nonché al sempre immanente principio dell'imprescrittibilità ed inalienabilità degli usi. In tal senso, Cass. Sez. II Civ. 24 gennaio 1995, n. 792, in questa Riv., 1997, 456.

<sup>18</sup> La massima «*ubi feuda ibi demania*» - elaborata dalla Commissione feudale nominata con decreto 11 novembre 1807 da Giuseppe Napoleone, per decidere tutte le cause fra le collettività ed i baroni, introdotte prima del 1806 - non trova operatività laddove all'inf feudazione non preesisteva una popolazione insediata, trattandosi in tal caso di feudo rustico o inabitato. Con l'applicazione di tale massima, il problema si sposta sulla prova della natura feudale del terreno, per la quale sin dalla Commissione feudale sono stati individuati degli equipollenti, poi recepiti nel diritto vigente ad opera della giurisprudenza, essendo spesse volte assai arduo rinvenire i titoli originari di investitura e di concessione in feudo: così, testualmente, L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Dig. pubbl.*, XV, Torino, 1999, 588 ss. Richiamata, unitamente alla giurisprudenza, Cass. Sez. II Civ. 24 gennaio 1995, n. 792 cit. e Cass. Sez. II Civ. 21 dicembre 2016, n. 26605 (in *Giust. civ. Mass.*, 2017), da S. ORRÙ, *Usi civici*, in *Dig. civ.*, Torino, 2018.

<sup>19</sup> Il provvedimento normativo si compone di soli tre articoli ma rappresenta il riconoscimento dei domini collettivi, prevedendo che «in attuazione degli artt. 2, 9, 42, secondo comma e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie». La novella legislativa indicata è stata oggetto di studi e commenti da parte della dottrina: sul punto si richiamano i contributi di L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, 547; M.A. LORIZIO, *I domini collettivi e la legge n. 168/2017*, *ivi*, 2019, 239 e l'opera monografica di G. DI GENIO, *op. ult. cit.*, Torino, 2019.

<sup>20</sup> Così, A. GERMANÒ, *I domini collettivi*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, 85.