



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI ROMA
SEZIONE USI CIVICI**

così composta:

Dott. Nicola Pannullo	Presidente
Dott. Gisella Dedato	Consigliere Relatore
Dott. Paolo Russo	Consigliere

riunita in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado d'appello iscritta al numero 3238 dell'anno 2018, a cui sono stati riuniti i seguenti procedimenti R.G. 3313/18, R.G. 3324/18, R.G. 3361/18, R. G. 3362/18, trattenuta in decisione all'udienza del giorno 02/03/2021, vertente

TRA

Regione Lazio, elettivamente domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna n.27, rappresentata e difesa dall'Avv. Rita Santo, come da procura in atti

RECLAMANTE

Comune di Castelliri, elettivamente domiciliato in Roma, via dell'Orso n. 84, presso lo studio dell'Avv. Francesco Lettera, che lo rappresenta e difende con gli Avv.ti Loreto Gentile e Carlo Ravagli, come da procura in atti

RECLAMANTE

Vanna Michelotti, elettivamente domiciliata in Roma, via R. Fauro n. 43, presso lo studio dell'Avv. Petronio Ugo, che la rappresenta e difende, unitamente all'Avv. Provenzani Elena, con procura in atti

RECLAMANTE

Laura Conetta, quale procuratrice generale di Iolanda Liorti, elettivamente domiciliata in Roma, via R. Fauro n. 43, presso lo studio dell'Avv. Petronio Ugo, che la rappresenta e difende, unitamente all'Avv. Provenzani Elena, con procura in atti

RECLAMANTE

Ignazio Lorini, elettivamente domiciliato in Roma, via R. Fauro n. 43, presso lo studio dell'Avv. Petronio Ugo, che lo rappresenta e difende, unitamente all'Avv. Provenzani Elena, con procura in atti

RECLAMANTE

Silvana Rivera, Di Maio Pierina, Rinna Alessandra, elettivamente domiciliate in Roma via Velletri n. 35, presso lo Studio dell'Avv. Claudia Federico, che le rappresenta e difende con procura in atti

RECLAMATE

De Gasperis Angelo, Pagnanelli Claudio, Pagnanelli Franco, Fiacco Gianpietro, Sili Alessandro, De Gasperis Danilo, elettivamente domiciliati in Roma via Velletri n. 35, presso lo Studio dell'Avv. Claudia Federico, che li rappresenta e difende con procura in atti

RECLAMATI

Urbano Adriana Maria, elettivamente domiciliata in Roma via Crescenzo n. 107, presso lo Studio dell'Avv. Osvaldo Verrecchia, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Raffaele Manfellotto e Antonio Carugno, come da procura in atti

RECLAMATA

Cappuccitti Domenica, Rinna Vincenzo, Di Palma Assunta, Di Palma Mario, in proprio e quale erede di Di Palma Lodovico, Di Palma Antonio, in proprio e quale erede di Di Palma Lodovico, Di Palma Gina, in proprio e quale erede di Di Palma Lodovico, Di Palma Vincenzo, Di Palma Amelia, Caschera Alessia, Caschera Matteo, Caschera Simone, Casinelli Luigi, De Gasperis Valentino, De Gasperis Antonio, De Gasperis Anito, Speciale Rappresentanza ex art. 75 R.D. 332/1928, non costituiti

RECLAMATI

E

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma

OGGETTO: Reclamo avverso la sentenza n.17 del Commissario agli usi civici per il Lazio, Umbria e Toscana pronunciata il 26.02.2018, depositata il 12.03.2018

MOTIVI DELLA DECISIONE

La vicenda processuale è stata così riassunta nella sentenza di cui in epigrafe:

"Esponeva il Difensore della ricorrente:

Che Rivera Silvana è civis residente nel Comune di Castelliri e quale piccolo imprenditore-coltivatore diretto conduce un allevamento di bovini ed assegnataria di alcune terre appartenenti al demanio civico del Comune di Castelliri, tra le quali il terreno distinto in Catasto al Foglio 5 p.11a 693 risultante dal frazionamento della ex p.11a 13;

Che tutta l'area censita al foglio 5 (in cui è compresa la ex particella 13) appartiene al demanio civico di Castelliri come accertato sin dal 1941 dal perito demaniale Pierantoni e come emerge dalla verifica demaniale effettuata dal geom. Aversa, perito demaniale nominato con Decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0418 del 16.07.2008, pubblicata in data 30.04.2010;

che, senza alcuna previa assegnazione a categoria e autorizzazione Ministeriale, il Comune aveva proceduto a frazionare la originaria p.lla 13 e a venderne i singoli lotti a privati fin dal 1957;

che l'alienazione del terreno censito in catasto al Foglio n. 5, particella n. 689 (ex particella 13 d) in favore di Vanda Michelotti veniva "sanato" con deliberazione C.C. n. 15 del 19.12.2013 e poi dalla Regione Lazio nella determinazione G01596 del 14.02.2014;

che Silvana Rivera proponeva istanza di annullamento in autotutela del predetto atto che tuttavia veniva respinta con nota del 07.11.2014 (prot. 6184927GR/04/19);

che detti atti di alienazione, così come i provvedimenti amministrativi che li hanno autorizzati, sono nulli in quanto - in assenza di una preventiva assegnazione a categoria - persiste la natura demaniale civica del terreno in questione distinto al catasto al foglio 5, particella n. 13 oggi corrispondente alle attuali particelle nn. 13, 547/p, 687, 689, 690, 691, 692, 693, 936, 937, 938, 939, 940, 941 e 942 così come indicate nella verifica demaniale del Geometra Aversa. Tanto premesso rassegnava le seguenti conclusioni: "Voglia l'Ill.mo Commissario per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana, rigettata ogni contraria eccezione e deduzione, affermata nel caso di specie la persistenza della natura demaniale civica del terreno distinto al Catasto del Comune di Castelliri al foglio 5, p.l la ex 13 (corrispondente alle attuali p.lle 13,41-7/p, 687, 689, 690, 691, 692, 693, 936, 937, 938, 939,940,941,942) per complessivi ha. 00.61.46, accertare e dichiarare la nullità dei contratti di compravendita stipulati tra il Comune di Castelliri e privati in data 18.01.1957 ed in data 25.07.1960 nonché di tutti gli atti successivi di disposizione del terreno medesimo e della autorizzazione regionale, relativa alla p.l la ex 13d (attuale 689), n. GO1596 del 14.02.1014 e disporre, ai sensi dell' art. 74 del RD 332/1928, anche senza citazione di parte, i necessari provvedimenti conservativi del terreno in questione al fine di tutelare il demanio civico ed ovviare al pericolo di alterazioni dello stato dei luoghi e modifiche della attuale situazione di fatto del terreno stesso. Con vittoria di compensi e spese di giudizio".

Con separato ricorso, De Gasperis Angelo, Pagnanelli Claudio, Pagnanelli Franco, Fiacco Gianpietro, Sili Alessandro e De Gasperis Danilo adivano il Commissario onde veder riconosciuto l'uso civico di legnatico su alcuni terreni siti nel Comune di Castelliri.

Esponevano che tali diritti erano stati riconosciuti in molteplici atti amministrativi e che il Comune di Castelliri aveva adottato, nel 1911, un regolamento degli usi civici e presentato, in data 17.08.1924, al Commissario la dichiarazione prevista dall'articolo 2 della legge n. 751/1924.

Contestavano la restrizione nel godimento di tali diritti introdotto in data 23.09.1989 con l'adozione da parte del Comune di Castelliri del Regolamento degli usi civici redatto dall'Arch. Campanelli con contestuale assegnazione del taglio in appalto a ditte private rilevando la nullità del medesimo in quanto non preceduto da assegnazione delle terre a categoria ed approvazione della Regione.

Impugnavano infine, a loro volta, gli atti di vendita, stipulati nel 1957, dei terreni demaniali ricadenti nel foglio 5, particella 13 ad opera del Comune di Castelliri nonché la legittimazione concessa dalla Regione Lazio a Urbano Adriano Maria difettandone i relativi presupposti e mancando l'autorizzazione Ministeriale.

Con separato ricorso Silvana Rivera impugnava la determinazione n. G00038 del 3 gennaio 2017 a firma del Direttore Regionale Roberto Ottaviani della Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale, Caccia e Pesca della Regione Lazio avente ad oggetto "Usi Civici - Comune di Castelliri (FR) - Art. 43 RD 26/02/1928, n. 332 - Approvazione del "Regolamento per l'esercizio degli usi civici" - DETERMINAZIONI", pubblicata nel

Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 1112.01.2017 n. 4 Suppl. n. 2, e del relativo Regolamento a questa allegato con cui si determina: "di approvare, ai sensi dell'art. 43 del RD 26 febbraio 1928, n. 332, il Regolamento per l'esercizio degli Usi Civici del Comune di Castelliri adottato dal Consiglio Comunale con atto n. 4 del 21/04/2016...." in quanto costituente violazione e lesione dei diritti civici della collettività di Castelliri prevedendo limitazioni al diritto di pascolo, di legnatico, di abbeveraggio ed estendendo la raccolta dei prodotti spontanei della terra ai non residenti.

Impugnava con il medesimo atto le legittimazioni disposte in favore di Lorini Ignazio e Urbano Adriana Maria.

Con separato ricorso Silvana Rivera impugnava i provvedimenti con cui il Comune di Castelliri aveva vietato il pascolo su tutto il demanio civico del Comune di Castelliri.

Analogo ricorso presentavano De Gasperis Anito e Rivera Silvana.

Si costituiva in giudizio Iolanda Liorti deducendo che la propria famiglia, sin dagli anni 50 aveva acquistato i terreni per cui è causa dal Comune di Castelliri e di aver successivamente presentato domanda di regolarizzazione.

Eccepiva il difetto di giurisdizione del Commissario a seguito della mancata impugnazione degli atti amministrativi e della mancata contestazione dell'esistenza degli usi civici.

Nel merito deduceva l'infondatezza dei ricorsi di cui chiedeva il rigetto.

Tanto premesso rassegnava le seguenti conclusioni : "in via preliminare il proprio difetto di giurisdizione; in subordine l'inammissibilità e la tardività del ricorso avversario; nel merito, previa riunione con il ricorso R.G. 1/2015 e rigetto delle istanze cautelari, l'infondatezza del ricorso con vittoria di spese".

Si costituiva in giudizio la Regione Lazio eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Commissario in quanto con i ricorsi venivano impugnati degli atti amministrativi divenuti definitivi per mancata impugnazione mentre la presenza degli usi civici non appare contestata talché la controversia rientrerebbe nella cognizione del giudice amministrativo.

Nel merito ribadiva la legittimità degli atti adottati.

Tanto premesso rassegnava le seguenti conclusioni : "Voglia l'Ecc.mo Commissario adito, contrariis rejectis, dichiarare in via pregiudiziale il proprio difetto di giurisdizione; nel merito rigettare comunque in toto le domande attoree in quanto inammissibili e/o infondate. Con vittoria di spese, competenze ed onorari".

Si costituiva in giudizio il Comune di Castelliri eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del Commissario.

Nel merito deduceva la legittimità dei provvedimenti amministrativi adottati diretti a tutelare il patrimonio boschivo dai danneggiamenti causati dal pascolo abusivo ed incontrollato.

Tanto premesso chiedeva il "rigetto dei ricorsi in epigrafe, oltre che per il difetto di giurisdizione in siffatta materia dell'adito Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici ed in ogni caso, per la evidente infondatezza degli stessi, valutando l'opportunità di rimettere il tutto al Tribunale di Cassino per le valutazioni di competenza".

Svolgevano intervento adesivo alle ragioni dei ricorrenti Di Maio Pierina e Rinna Alessandra.

Atteso il potenziale conflitto d'interessi tra il Comune di Castelliri ed i naturali veniva nominata una Speciale Rappresentanza ex articolo 75 del R.D. n. 332 del 26/02/1928.

Con ordinanza n. 103 del 21.03.2016 veniva disposto il sequestro dei terreni censiti nel catasto del Comune di Castelliri al foglio n. 2, particelle nn. 118, 73/p, 74/p e 77.

All'udienza del 25.09.2017 la causa veniva trattenuta in decisione previa concessione alle parti dei termini ex articolo 190 c.p.c."

Sulle contrapposte domande delle parti il Commissario ha così deciso:

“1. dichiara che i fondi censiti nel Catasto Terreni del Comune di Castelliri al Foglio 1, particelle m. 1, 4, 5, 6, 7,8,9,10,17,18,19,20,21,22,29,30,31,32,33,34,35,36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,66; Foglio 2, particelle nn. 1,2,7,11, 42,43,44,45,46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56, 61, 63, 64, 65, 66,67, 68, 69, 70, 71, 72,73, 73 b, 74, 75,77,83,92,93,94,107,108, 115,118 (ex 76);119(ex 76); Foglio 3 particelle nn. 53,54,66,69,71,84,85,86,87,90,91,98,104,105, 106, 107/p, 135/p, 136; Foglio 5, particelle nn. 13, 54'7/p (ex 68'7/p), 687, 689, 690, 691, 692, 693, 936, 937, 938, 939, 940, 941 (ex 694) e 942 (ex 694/p), foglio 11, particelle nn. 69, 70, 71 e 72 sono gravate da diritti di uso civico di legnatico, pascolo, abbeveraggio e fungatico in favore dei naturali di quel Comune;

2. dichiara la nullità di qualsiasi altro atto di disposizione o di concessione, non preceduto da assegnazione a categoria o mutamento di destinazione di uso, che abbia avuto per oggetto i predetti fondi e segnatamente dichiara la nullità degli atti compravendita con cui il Comune di Castelliri alienava porzioni del foglio 5, particella 13 in data 18.01.1957 e 25.07.1960 (rep. N. 609) aventi ad oggetto le particelle 687, 687/P, 13, 547/p (ex 68'7/p), 687, 689, 690, 691, 692, 936, 937, 938, 939, 940, 941 (ex 694) e 942 (ex 694/p);

3. previa disapplicazione degli atti di legittimazione illegittimi dichiara che i fondi censiti nel catasto terreni del Comune di Castelliri al foglio n. 1, particelle nn. 20, 21, 22, 40, 41, 53, 54, 55 e 56 ed al foglio n. 3, particella n. 53, appartengono tuttora al demanio civico del Comune di Castelliri;

4. dichiara che i ricorrenti e gli intervenienti hanno il diritto, sui predetti terreni, di raccogliere i prodotti spontanei, la legna secca, di ottenere un quantitativo di legna gratis nel caso venga tagliata da terzi, di far pascolare ed abbeverare i loro animali, sia in ore diurne che notturne, compatibilmente con i diritti degli altri naturali e senza arrecare danni all'ambiente e senza che tali diritti possano essere previamente compressi esigendo fideiussioni o escludendo dal loro godimento coloro che abbiano riportato sanzioni amministrative ovvero in particolari periodi dell'anno salvo esigenze eccezionali sopravvenute e comprovate;

5. dispone la reintegrazione dei terreni oggetto del presente giudizio in favore del Comune di Castelliri a cura della Regione Lazio;

6. ordina che la presente sentenza sia trascritta nei competenti Pubblici Registri Immobiliari a cura e spese del Comune di Castelliri;

7. ordina il dissequestro dei terreni oggetto dell' ordinanza n. 103 del 21.03.2016 con restituzione al Comune di Castelliri;

8. condanna il Comune di Castelliri, la Regione Lazio, Vanda Michelotti, Lorini Ignazio, Adriana Maria Urbano e Iolanda Liorti, in solido tra loro, a rifondere ai ricorrenti le spese di lite che si liquidano in complessivi € 15.944,50 di cui € 13.430,00 per compensi, € 2.014,50 per spese generali ed € 500,00 di spese oltre iva e cpa come per legge. Spese compensate per le altre posizioni.”

A fondamento della decisione il Commissario ha svolto le seguenti argomentazioni:

“ 1. I ricorrenti e gli intervenienti agivano in giudizio lamentando l'illegittima alienazione o legittimazione di terreni appartenenti al demanio civico del Comune di Castelliri e l'illegittima compressione dei diritti di usi civici ad opera di atti amministrativi.

Chiedevano pertanto l'accertamento della persistenza della natura demaniale civica dei terreni indicati nei rispettivi ricorsi.

Occorre innanzitutto scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalle

Difese dei resistenti.

Sul punto deve rilevarsi che non vi è contestazione tra le parti sull' originaria esistenza degli usi civici sui fondi per cui è causa.

All'udienza del 25.09.2017 il Sindaco del Comune di Castelliri dichiarava sul punto che : "non vi è contestazione in ordine alla sussistenza degli usi civici sui terreni in questione, il cui riconoscimento ha costituito il presupposto dei provvedimenti amministrativi adottati nel corso del tempo, come peraltro accertato nella verifica demaniale."

Comunque, in data 17.08.1924 il Comune di Castelliri presentava al Commissario agli Usi Civici la dichiarazione ai sensi dell'articolo 2 della legge 751 del 1924.

L'esistenza del demanio civico veniva quindi accertata nelle Verifiche Demaniali redatte da perito Pierantoni del 1941, dall'Architetto Antonio Sperandio in data 29.11.1995 e dal Geometra Aversa, nominato dalla Regione Lazio con provvedimento n. T0418 del 16.07.2008.

Essa era altresì oggetto delle sentenze di questo Commissariato del 27.12.1941/17.01.1942, successivamente confermata dalla Corte d' Appello con sentenza n.8 del 19.12.1942/15.02.1943 e della sentenza commissariale del 9.07/11.08.1945, poi confermata dalla Corte d'Appello del 31.07/1.6.08.1946 e l'ordinanza commissariale del 28.09.1946.

3. La giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927 riguarda non solo le controversie circa l'esistenza di tali diritti ma anche la loro natura e la loro estensione.

Nel caso di specie i ricorrenti chiedono appunto che venga accertata, oltre che la natura dei diritti di uso civico esistenti nel Comune di Castelliri, anche la loro estensione.

In particolare i ricorrenti lamentano l'illegittima estinzione o compressione di tali diritti.

4. Nè la giurisdizione può venir meno a seguito dell'emanazione di atti amministrativi.

Appartiene infatti alla giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici l'accertamento di una situazione di fatto corrispondente all'esercizio di un diritto di uso civico in favore di un singolo utente e della legittimità degli atti comunali incidenti su tale situazione anche se non sia contestata la "qualitas soli", poiché la risoluzione di dette questioni implica la necessità di decidere con efficacia di giudicato sull'esistenza, natura ed estensione del diritto di uso civico, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 19472 del 16/09/2014).

Spetta pertanto alla giurisdizione Commissariale l'accertamento della natura demaniale civica di determinati terreni a fini di recupero dei medesimi al pieno godimento della collettività cui sono destinati senza che possa in contrario rilevare la circostanza che, a prescindere dalle espressioni all'uopo usate, siano state proposte domande di inefficacia di atti o provvedimenti in obiettivo contrasto con il libero godimento degli usi civici ed intesa, pertanto, al conseguimento dei fini suddetti (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 13032 del 04/12/1991)

L'illegittima compressione dell'esercizio degli usi civici, seppure per un tempo determinato, costituisce contestazione implicita della loro natura impedendo il loro godimento in conformità della loro destinazione.

5. La giurisdizione Commissariale comprende il potere di disapplicare eventuali provvedimenti amministrativi che incidano direttamente sulla "qualitas soli" dei terreni (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 17668 del 20/11/2003) nonché la cognizione delle domande dirette a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore

di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che presuppone la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della "qualitas soli", di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto di giudizio. (Cfr. Cassazione, Sezioni Unite, Ordinanza n. 9829 del 07/05/2014). L'eccezione di difetto di giurisdizione deve pertanto essere respinta.

Nel merito i ricorrenti censurano innanzitutto gli atti con cui il Comune di Castelliri alienava porzioni del foglio 5, particella 13 con atti del 18.01.1957 e 25.07.1960 a seguito dei quali l'intera particella veniva trasferita ai privati.

Con il primo atto veniva trasferita in favore di Liortí Virgilio una porzione della particella 13 identificata con il sub. 3 di ha. 00.06.36 poi oggetto di variazione catastale in p.lla 687 di ha. 00.05.73 e 687/p di 00.00.63.

Con il secondo atto venivano cedute ai privati le restanti parti di tale particella attualmente censita con i nn. 13, 547/p (ex 687/p), 687, 690, 692, 689, 691, 936, 942, 937, 941, 938, 939 e 940.

Tali atti non erano preceduti da assegnazione a categoria.

8.Gli "usi civici" sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività .

Essi sono disciplinati, in linea generale, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (mantenuta in vigore dall'allegato 1 del comma 1 dell'art. 1, D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43) e dal relativo regolamento di cui al r.d. n. 332/1928 nonché dalla recentissima legge n. 168/2017.

Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, 11° co. della L. n.1766 cit, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e - solo in via di eccezione - salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti.

Tale deroga all'utilizzazione del terreno, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Consiglio Stato sez. IV 25 settembre 2007 n.4962).

In tale direzione i beni di uso civico sono di norma inalienabili, incommerciabili, ed insuscettibili di usucapione talchè essi sono sostanzialmente riconducibili al regime giuridico della demanialità (cfr. Cass. Civ. III, 28 Settembre 2011 n.19792; Cass. Civ. III, 28 Settembre 2011 n.19792; Cass. Civ., sez III, n. 1940/2004; idem Sez. V, n. 11993/2003).

Stabilisce in proposito l'articolo 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 che "Il regime giuridico dei beni di cui al comma I resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscettibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale".

Le collettività — sia nel loro insieme che in testa a ciascuno dei suoi componenti uti singulus — vantano nei confronti dei relativi beni un diritto collettivo di natura reale che si esercita in forma "duale" con il Comune il quale, ente esponenziale dei diritti della collettività, che ordinariamente li amministra in suo nome, mentre per iniziative di carattere straordinario è sottoposto alla diretta ed indefettibile vigilanza della Regione.

Il provvedimento - contenente sia l'individuazione del beneficiario che la proposta di deroga - dell'Amministrazione Comunale è quindi sottoposto ad una fase integrativa dell'efficacia, costituita dal controllo dell'Autorità Regionale, di cui all'art. 41 del regolamento attuativo di cui al r.d. n. 332/1928 (Consiglio di Stato, IV, 26 marzo 2013 n. 16988).

9. Così ricostruita la disciplina occorre verificare la legittimità delle alienazioni.

E' pacifico che la vendita non sia stata preceduta da formale assegnazione a categoria.

In difetto di tale assegnazione le terre d'uso civico sono assolutamente inalienabili, con la conseguente nullità degli eventuali atti di trasferimento di esse.

Solo dopo l'assegnazione a categoria, possono essere eventualmente alienate, previa autorizzazione del Ministero (ora, della Regione), le terre rientranti nella categoria "A" ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 11 ossia i boschi e i pascoli, secondo quanto dispone il successivo art. 12, comma 2.

Invero la normativa può essere così ricostruita:

(a) dopo il passaggio dall'originario regime dell'assoluta indisponibilità alla nuova disciplina della L. n. 1766 del 1927 non è possibile vendere o mutare la destinazione di beni civici se non c'è stata precedente assegnazione a categoria di detti beni;

(b) l'atto di assegnazione è elemento di accertamento costitutivo del regime normativo dei beni del demanio civico, i quali, fino a quando non ne sia stata determinata, con atto formale e nelle forme di legge, la categoria di appartenenza, restano assoggettati al divieto assoluto di alienabilità;

(c) qualsiasi provvedimento che autorizzi vendite è nullo e da disapplicare se emesso al di fuori della fattispecie legislativa e mancante del presupposto dell'antecedente assegnazione a categoria;

(d) l'assegnazione a categoria non può ritenersi implicita nella autorizzazione ministeriale alla vendita, perché ciò significherebbe trascurare quel nesso di implicazione necessaria che deve sussistere fra l'atto formale di assegnazione nelle forme di legge e da parte dell'organo competente e la regolarità del decreto ministeriale di autorizzazione alla vendita;

(e) quale sia la qualifica della carenza di presupposto dell'assegnazione a categoria, tale mancanza determina in ogni caso l'indisponibilità assoluta dei beni, con la conseguenza che qualsiasi provvedimento autorizzativo è nullo e da disapplicare perché, mancando il presupposto dell'antecedente assegnazione, è al di fuori della fattispecie normativa e come tale idoneo a rendere commerciabili beni indisponibili (Cfr. Cass., Sez. 2, Sentenza n. 21488 del 30/11/2012).

La Regione Lazio richiama quest'ultima sentenza ritenendo che, nel caso di specie, tale destinazione sarebbe evidente.

Ritiene tuttavia il Commissario che nel presente giudizio non si sia raggiunta la prova che i terreni in questione fossero da classificare nella prima delle due categorie indicate nella citata L. n. 1766 del 1927, art. 11.

Tanto più che avrebbe dovuto accertarsi tale condizione al momento della stipula degli atti notarili risalenti a quasi sessanta anni orsono.

10. Soprattutto difetta la preventiva autorizzazione regionale per le vendite effettuate ad eccezione della posizione di Vanna Michelotti in relazione alla quale veniva emanata, dalla Regione Lazio, la determinazione n. G01596 del 14.02.2014 in cui si approva la delibera del Consiglio Comunale di Castelliri del 19 dicembre 2013, n. 15 avente ad oggetto "presa d'atto alienazione terreno sito in agro di Castelliri in favore della signora Michelotti Vanna" e si "da atto, a sanatoria, ora per allora, della avvenuta sdemanializzazione del terreno sito in agro di Castelliri e censito al N.C.T. del medesimo Comune al foglio n. 5, particella 689 di mq. 1.040 e delle successive alienazioni avvenute tra il Comune e terzi privati".

In disparte le questioni in ordine alla mancanza delle procedure di evidenza pubblica che sempre, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, debbono presiedere le assegnazioni di beni gravati da uso civico in quanto assimilati ai beni demaniali, osserva il Commissario che detta determinazione non contiene alcuna

autorizzazione ad alienare ma si limita a prendere atto della delibera del Comune di Castelliri.

Essa non può considerarsi quindi quale autorizzazione ai sensi dell'articolo 12 della legge 1766 del 1927 non contenendo le valutazioni richieste dall' articolo 41 del R.D. n. 332 del 1928 in ordine al "reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili" relative non solo nell'immediato ma anche per il futuro.

Così si esprime sul punto il Consiglio di Stato nella sentenza sopra citata: "L'autorità regionale, nel suo ruolo di vigilanza sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico, deve peraltro far luogo ad una valutazione complessiva diretta a dimostrare in concreto che la nuova diversa destinazione rappresenti davvero un beneficio presente e futuro per la generalità degli abitanti. L'analisi comparativa dovrà dimostrare la maggiore utilità della nuova destinazione delle terre ad uso civico in contrapposizione con gli interessi civici, economici ed ambientali che depongono per il mantenimento dello status quo".

Nessuna valutazione in tal senso è contenuta nella determinazione impugnata.

Soprattutto la normativa della Regione Lazio non consente la convalida - a posteriori - delle alienazioni prevista invece espressamente dalla legge regionale Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, art. 7, 4 (richiamata nella predetta sentenza), e, non a caso, riservata ai massimi organi regionali.

Deve inoltre osservarsi che viene richiamato l'articolo 12 della legge 1766 del 1927.

Ma tale normativa deve necessariamente essere coordinata con le leggi successive.

Se è vero che le competenze amministrative in materia di usi civici sono state attribuite alle Regioni sin dal 1977 tuttavia nel 1985 è stata emanata la legge 431 (c.d. Legge Galasso) il cui articolo 1, lettera h), ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall' articolo 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" (lettera f) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Da ultimo l'articolo 6 della legge 168 del 2017 stabilisce che : "Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici".

Si tratta di norme di grande riforma economico-sociale (Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) con conseguenti limiti all'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

Ritiene il Commissario che questa norma imponga di rivedere le competenze amministrative in materia di usi civici.

Invero la qualificazione dei terreni gravati da uso civico quali beni di rilievo ambientale non può non avere ricadute sulla loro disciplina.

Nel caso che ci occupa avrebbero dovuto essere preventivamente richieste le autorizzazioni paesaggistiche altrimenti, con l'alienazione, la Regione avrebbe potuto far venire meno i vincoli ambientali gravanti su alcune aree invadendo così le competenze statali in materia.

Non a caso la legge n. 168 del 2017 all'articolo 3, comma VI°, prevede la conservazione del vincolo "sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici".

Viene inoltre richiamato l'articolo 8 della legge regionale n. 1 del 1986 che tuttavia non è richiamato nel provvedimento impugnato.

Esso consente l'alienazione dei terreni gravati da uso civico "agli occupatori se già edificati" ma non vi è prova né dell'avvenuta edificazione né tantomeno della sua legittimità che non potrebbe esservi stata attesa la presenza del vincolo ambientale.

13. Previa disapplicazione degli atti amministrativi sopra richiamati deve pertanto dichiararsi la nullità degli atti compravendita con cui il Comune di Castelliri alienava porzioni del foglio 5, particella 13 in data 18.01.1957 e 25.07.1960 (rep. N. 609) aventi ad oggetto le particelle 687, 687/P, 13, 547/p (ex 687/p), 687, 689, 690, 691, 692, 936, 937, 938, 939, 940, 941 (ex 694) e 942 (ex 694/p).

14. Analoghe considerazioni possono farsi per le legittimazioni operate in favore di Urbano Adriana Maria (Determinazione Regionale n. G09631 del 03.07.2014) e Lorini Ignazio (Determinazione Regionale n. G02376 del 15.11.2013).

Anche in questo caso, a seguito dell'intervenuta legittimazione, viene meno il vincolo paesaggistico impresso dalla Legge Statale sui beni.

E quindi necessaria la partecipazione dello Stato nelle procedure di legittimazione (Cfr. Cons. Stato, sez. II, parere 11 febbraio 1981).

Tale partecipazione è stata ritenuta indispensabile, sotto altro profilo, dalla Corte di Cassazione per quanto concerne l'approvazione delle legittimazioni che spettava, in origine al Presidente della Repubblica.

Attualmente la L. n. 13 del 1991 non prevede più espressamente la approvazione del Presidente della Repubblica per i provvedimenti di legittimazione delle usurpazioni delle terre di uso civico.

Si legge in proposito nella sentenza n. 24757, emessa in data 05/11/2013, dalla Seconda Sezione della Corte di Cassazione secondo cui "3.b - Ricostruttivamente deve negarsi, ad avviso della Corte, un valore vincolante all'elencazione delle materie da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, contenuta nella L. n. 13 del 1991, tale da determinare, per ciò solo, l'abrogazione tacita di tutti quei testi normativi che prevedessero una forma di concerto statale sotto forma dell'approvazione con decreto presidenziale, apparendo invece più conforme alla ratio legis di quel testo normativo - diretta alla semplificazione amministrativa- assumere che con tale disposizione si fossero volute adattare - semplificandole- le precedenti forme di cooperazione normativa. 3.b.1 - A riprova di tale assunto sta l'art. 2 del citato testo normativo ("I. Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'art. 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra. 2. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri, sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) - che opera la trasformazione di quella forma di controllo in una di grado costituzionalmente minore, affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri o ai singoli ministri (che, nel caso della legittimazione, andava identificato nel Ministero per le politiche agricole e, successivamente alla promulgazione della L. n. 491 del 1993, nel Ministero della Giustizia) . 3.c - Quanto testè esposto consente di risolvere il problema prospettato dell'incidenza della riforma in senso "federalista" (secondo l'accezione usata dalla ricorrente) degli artt. 117 e 118 Cost.: invero la ritenuta residualità delle competenze statuali normative ben si può conciliare con la conservazione, in specifiche materie, di un potere di concerto tra Stato e Regione che non si identifica nel potere di controllo sull'attività amministrativa - disciplinato da ultimo dal D.Lgs. n. 40 del 1993- essendo invece espressione di un contributo paritario alla formazione dell'atto, divenendone parte costitutiva - di tal che il decreto

presidenziale diventa l'unico atto da impugnare (vedi sul punto: Cons Stato Sez. 6 , 961/1999)".

Pertanto il provvedimento regionale di legittimazione dell'occupazione di un fondo gravato da uso civico non si perfeziona se non emanato, ai sensi dell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, nella forma del decreto del Ministro competente - che, dopo la promulgazione della legge 4 dicembre 1993, n. 491, si individua nel Ministro della giustizia - non ostandovi la residualità delle competenze dello Stato in materia, conciliabile col mantenimento di un potere statale di concerto (Cfr. Cass., Sez. 2, Sentenza n. 24757 del 05/11/2013).

In assenza dell'emissione del decreto del Ministro della Giustizia deve pertanto ritenersi che il provvedimento di legittimazione non si è perfezionato e pertanto deve dichiararsi che i fondi in oggetto - censiti in catasto al foglio n. 1, particelle nn. 20, 21, 22, 40, 41, 53, 54, 55 e 56 e foglio n. 3, particella n. 53 - sono tuttora gravati da usi civici.

15. Occorre quindi esaminare i provvedimenti Comunali e Regionali di regolamentazione dell'esercizio degli usi civici.

16. Sul punto occorre innanzitutto rilevare come gli usi civici rientrino nella categoria dei diritti reali.

Nel caso in esame si tratta di diritti collettivi in quanto gravanti su terreni appartenenti alla stessa comunità degli utilizzatori.

La forte connotazione civilistica non può che limitare l'intervento delle Autorità Amministrative in materia.

Sotto altro profilo deve osservarsi che il Comune non è il "proprietario" del demanio civico ma è solo l'ente esponenziale della comunità i cui compiti sono pertanto limitati alla "amministrazione " di tali beni.

La titolarità dei diritti collettivi spetta invece alla comunità dei residenti in un certo luogo.

Gli atti amministrativi adottati incidono, quindi, come ricostruito dalla dottrina più attenta, su una proprietà privata comune seppure caratterizzata da particolari vincoli di destinazione e di indisponibilità i cui comproprietari sono soggetti privati.

17). Occorre innanzitutto, anche relativamente a tali fattispecie, ribadire la giurisdizione commissariale.

Invero le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nella sentenza n. 798 del 19/11/1999, hanno affermato, in un caso analogo a quello oggetto del presente giudizio, che : "Con riferimento ad un controversia con la quale, a seguito di un provvedimento con cui l'Ente Parco Nazionale d'Abruzzo disponga la sospensione della facoltà di recupero di piante divelte, alcuni cittadini del Comune di Pescasseroli, assumendo che tale provvedimento viola un diritto di uso civico di legnatico loro spettante uti cives di quel comune, chiedono al Commissario Regionale per la Liquidazione degli Usi Civici d'Abruzzo l'accertamento di tale diritto e la dichiarazione di nullità del provvedimento, deve ritenersi sussistente, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 (che attribuisce ai Commissari Liquidatori degli Usi Civici le controversie circa l'esistenza e l'estensione del diritto di uso civico), la giurisdizione del Commissario adito, posto che il suddetto provvedimento incide sulla estensione di quel diritto (tenuto conto soprattutto della durata indeterminata della sospensione del recupero delle piante divelte) e considerato che la questione (sollevata nella specie dall'Ente Parco) è relativa alla insussistenza del potere del Commissario di annullare l'atto amministrativo impugnato non incide sulla sua giurisdizione, ma riguarda soltanto i limiti interni di essa e la questione della legittimità di detto atto attiene al merito della controversia".

Fatte queste premesse possono affrontarsi le questioni sollevate dai ricorrenti.

19. Lamentano innanzitutto i ricorrenti e gli intervenienti l'illegittima limitazione dei

diritti di pascolo incluso il diritto accessorio di abbeveraggio.

Sul punto deve osservarsi che il Comune di Castelliri con delibera n. 1 del 05.02.2010 stabiliva "la sospensione del rilascio della fida pascolo per il triennio 2010-2011-2012 per mancanza del carico normale dei pascoli — cosiddetto carico UBA con il conseguente divieto di pascolo".

Con successiva ordinanza del 04.03.2010 il Sindaco - Responsabile dell'area fida pascolo — vietava il "pascolo su tutte le aree di proprietà del Comune di Castelliri gravate da uso civico, così come disposto nella Delibera di Consiglio Comunale n. 1/2010".

Il divieto veniva protratto, con ordinanza del 29.09.2013, sino al 30.04.2013.

Veniva quindi prorogato, giusta delibera del Consiglio Comunale del 11.04.2013 ed ordinanza del 30.04.2013, al triennio 2013-2014-2015.

Il divieto veniva ulteriormente prorogato con ordinanze del 04.08.2017 e n. 36 del 02.10.2017 (prot. 6354) sino al 28.02.2019.

Ulteriori restrizioni al diritto di pascolo sono contenute nel Regolamento per l'esercizio degli usi civici approvato con Determinazione Regionale n. G00038 del 03.01.2017.

Tale Regolamento contiene le seguenti previsioni :

- "Su tutti i terreni appartenenti al Demanio Collettivo di uso civico del Comune di CASTELLIRI, è sempre vietato il pascolo e lo stazionamento del bestiame nelle ore notturne":

- dichiarazione di impegno ad essere disponibile a stipulare ed a consegnare una polizza fideiussione bancaria e/o assicurativa, con "clausola di prima escussione favore del Comune di Castelliri" a garanzia di eventuali danni causati ai terreni ed ai boschi da improprio pascolamento del bestiame introdotto sui terreni del valore" da € 100.000,00 ad € 500.000,00;

- dichiarazione di possedere — all'interno del territorio comunale di Castelliri — idonea struttura aziendale e/o appezzamento di terreno debitamente recintato...";

- Saranno esclusi dall'uso dei pascoli e quindi dalla relativa Autorizzazione di Fida Pascolo tutti coloro che nel corso degli anni precedenti siano stati contravvenzionati e che non abbiano pagato la multa;

Saranno altresì esclusi dall'uso dei pascoli e quindi dalla relativa Autorizzazione di Fida Pascolo in via definitiva coloro che nel corso degli anni precedenti siano stati contravvenzionati/sanzionati per numero tre volte per infrazioni alle norme previste dal presente regolamento, nonché alle norme generali vigenti in materia, anche se abbiano regolarmente pagato le sanzioni addebitate".

20. Deducono quindi i ricorrenti e gli intervenienti l'illegittima limitazione dei diritti di legnatico.

In ordine all'estensione del diritto di legnatico deve farsi riferimento alla dichiarazione degli Usi Civici effettuata dal Sindaco del Comune di Castelliri al Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici in cui si legge "Il diritto di legnatico consiste nel raccogliere, nei limiti dei bisogni propri e della propria famiglia, la legna secca giacente al suolo per uso combustibile; come pure di fornire ai cittadini poveri, dietro accordi con l'ufficio forestale il legname necessario per gli attrezzi agricoli, e per la manutenzione delle loro case ed altri ricoveri. Anche gli abbienti potranno ottenere il legname mediante il pagamento dei 2/3 del valore.

Il Regolamento del 1988 redatto dall'Architetto Paolo Campanelli così stabiliva:

1) Tutti i cittadini possono raccogliere la legna secca e giacente al suolo per uso combustibile ma senza farne commercio e con il divieto di abbattere fusti secchi;

2) E' libera la recisione del cespuglione, dei pini, spinali, ortiche, ginestre e simili per usi domestici ed agricoli, ma ciascun utente non potrà raccoglierne che un

quantitativo necessario allo stretto fabbisogno domestico.

3) Resta comunque vietata l'estirpazione delle radici, nonché il taglio di piantine delle specie arboree.

Il taglio dei cespugli e degli arbusti è vietato nelle regioni di bosco in via di riproduzione, nelle località franose o in forte pendenza, prive di vegetazione arborea. Nelle altre aeree il taglio non può essere eseguito nel periodo 1 giugno - 30 settembre.

Il Regolamento per l'esercizio degli usi civici approvato con Determinazione Regionale n. G00038 del 03.01.2017 consente "l'esercizio dell'uso civico di legnatico secco e morto, consistente nel raccogliere legna secca e legna morta da ardere, per uso esclusivamente domestico".

Il prelievo della legna dovrà avvenire "nel termine di 21 (ventuno) giorni dal provvedimento autorizzativo del Comune".

21. Ritiene il Commissario che tali provvedimenti amministrativi incidano sull'estensione dei diritti di uso civico spettanti ai naturali di Castelliri limitandoli in modo arbitrario ed ingiustificato.

Si pensi al diritto di pascolo che è stato vietato da quasi dieci anni.

Per il futuro sono state inoltre imposti dei gravami che ne impediscono, di fatto, l'esercizio.

Si pensi alla previsione di subordinare la richiesta di fida al rilascio di fidejussioni per centinaia di migliaia di euro i cui costi neppure grandi imprese potrebbero affrontare e ciò semplicemente per godere di diritti di cui i ricorrenti sono titolari ovvero alla necessità di ricoverare gli animali nelle ore notturne.

D'altronde non bisogna dimenticare che gli usi civici nascono per limitare le prerogative dei signori feudali e far sì che "ne cives fame pereant nec vitam inermem ducant" talché non può ritenersi che il loro utilizzo possa essere eliminato con provvedimenti amministrativi.

Analoghe considerazioni possono farsi per il diritto di legnatico.

Esso era riservato, fin dalla dichiarazione primigenia dell'esistenza di usi civici effettuata dal Sindaco del Comune di Castelliri, alla raccolta del legname secco.

Tale limitazione trova giustificazione nell'esigenza che i boschi vengano tagliati in modo ordinato e con modalità tali da non comprometterne la ricrescita.

Tuttavia è evidente che quando tali tagli vengono invece affidati dal Comune a Ditte terze deve essere comunque salvaguardato il diritto di legnatico definito come "essenziale" nello stesso Regolamento così come quello di "abbeverare il bestiame".

Poiché il legname appartiene ai naturali qualora esso sia venduto a ditte terze il corrispettivo non potrà essere incassato dal Comune ma dovrà essere devoluto a questi ultimi prevedendo la possibilità di prelevare un quantitativo di legna gratis.

Altrimenti si avrebbe un esproprio del diritto reale di uso civico senza indennizzo in violazione dell'articolo 42 della Costituzione.

21 La raccolta degli altri prodotti spontanei è poi riconosciuta anche a coloro che non sono residenti in Castelliri.

E' evidente l'illegittimità di tale disposizione in quanto, da un lato, i prodotti dei terreni di uso civico deve essere riservata ai naturali di Castelliri.

Dall'altro i non residenti non potrebbero fare ingresso in terreni di proprietà dei naturali senza l'esplicito consenso di questi ultimi.

Lascia perplessi che l'ingresso di terzi estranei sia consentito senza alcun limite laddove agli utenti, per esercitare i loro diritti, vengono imposte pesanti fidejussioni.

Comunque tale ingresso non può essere consentito perché viola i diritti di uso civico dei residenti sia sulle terre che sui loro prodotti.

22. I detti atti amministrativi sono pertanto illegittimi per le ragioni sopra indicate e debbono conseguentemente essere disapplicati riconoscendosi che i ricorrenti hanno il

diritto di raccogliere i prodotti spontanei, la legna secca, di ottenere un quantitativo di legna gratis nel caso venga tagliata da terzi e di far pascolare ed abbeverare i loro animali compatibilmente con i diritti degli altri naturali e senza arrecare danni all'ambiente.

In nessun caso l'esercizio di tali diritti potrà essere preventivamente limitato con l'imposizione di fidejussioni o prestazioni simili né vietato aprioristicamente a coloro che abbiano ricevuto sanzioni amministrative. Nemmeno l'uso può essere limitato a determinati periodi del giorno o dell'anno salvo esigenze eccezionali e comprovate.

Conseguentemente deve disporsi la reintegrazione dei terreni oggetto del presente giudizio in favore del Comune di Castelliri a cura della Regione Lazio.”

Con distinti reclami, la Regione Lazio, il Comune di Castelliri, Lorini Ignazio, Michelotti Vanna e Liorti Iolanda, quest'ultima rappresentata dalla sua procuratrice generale, proponevano reclamo avverso la sentenza del Commissario agli usi civici per il Lazio, Umbria e Toscana n. 17 pronunciata il 26.02.2018, che ha definito il procedimento demaniale n. 1/2015 RG. All'udienza del 6.12.2018, la Corte, trattandosi di impugnazioni della stessa sentenza, riuniva ex art. 335 c.p.c. tutti i giudizi così introdotti alla causa recante il n. 3238/2018 RG, concedendo termine alla Regione Lazio, a Lorini Ignazio, a Michelotti Vanna e a Liorti Iolanda di rinnovare la notifica dell'impugnazione all'Avv. Gabriele Leone e all'Avv. Antonio De Gasperis (quest'ultimo intervenuto in proprio in primo grado).

In data 28.01.2020 il Procuratore Generale depositava il proprio parere scritto, in cui, ritenuta la giurisdizione del Commissario per gli usi civici, concludeva per la riforma della sentenza di cui in epigrafe, in quanto le “terre sono state vendute in epoca assai risalente e vi è stata in seguito procedura di sanatoria della assegnazione a categoria che non può essere disconosciuta”.

All'udienza del 07.07.2020 il difensore di Rivera Silvana eccepiva l'inammissibilità degli appelli di Lorini Ignazio, Michelotti Vanna e Liorti Iolanda, non avendo rinnovato la notifica dell'impugnazione all'Avv. Antonio De Gasperis (intervenuto in proprio in primo grado) nel termine concesso dall'intestata Corte.

Con provvedimento presidenziale del 20.02.2021, veniva disposta la trattazione cartolare del procedimento, con invito alle parti di precisare le proprie conclusioni mediante deposito telematico di note entro il 02.03.2021 (già fissata come udienza di precisazione delle conclusioni), e, all'esito del deposito delle note, veniva disposta la remissione della causa al Collegio nella composizione tabellarmente prevista, concedendo i termini per lo scambio di memorie conclusionali e repliche ai sensi degli artt. 352, I c. e 190 c.p.c.

Così riassunta l'attività processuale svolta, si passerà, in primo luogo, ad esaminare l'eccezione di inammissibilità dei reclami di Lorini Ignazio, Michelotti Vanna e Liorti Iolanda.

Sull'eccezione di inammissibilità ex art. 331 c.p.c.

Il difensore di Rivera Silvana, Di Maio Pierina e Rinna Alessandra ha sostenuto l'inammissibilità ex art. 331 c.p.c., in quanto i reclami non sono stati notificati nel termine concesso per la rinnovazione, specificando che alla prima udienza del 6.12.2018 la Corte concedeva termine alle controparti costituite per rinnovare la notifica dell'impugnazione all'Avv. Antonio De Gasperis (intervenuto in proprio in primo grado), esse, a mezzo del proprio difensore, vi provvedevano tardivamente, ovvero oltre il termine di comparizione. In particolare, le stesse avrebbero dovuto provvedere alla notifica entro 90 giorni prima della successiva udienza fissata al 06.06.2019: entro, cioè, il termine del 06.03.2019, mentre provvedevano alla notifica del proprio reclamo dapprima a mezzo pec del 12.03.2019, quindi oltre il termine prescritto e, poi, non essendo questa andata a buon fine, vi provvedevano a mezzo posta il 04.08.2019 con ritiro dell'atto in data 8.08.2019 (come da documentazione avversaria depositata in atti il 2.12.2019).

Sul punto la difesa di Liorti, Lorini e Michelotti ha sostenuto che l'eccezione non ha pregio, in quanto l'atto di intervento dell'Avv. Antonio De Gasperis è palesemente nullo.

Osserva la Corte che i reclamanti erano tenuti ad integrare il contraddittorio nei confronti di Antonio De Gasperis, in quanto parte processuale del giudizio di primo grado, e ciò a prescindere dall'ammissibilità e/o dalla validità dell'intervento spiegato dallo stesso, in relazione alla quale eventualmente avrebbero potuto solo sollevare apposita censura.

Ciò detto, si premette che, in base all'art. 291 c.p.c., il giudice, se rileva un vizio che importi nullità della citazione e il convenuto non si costituisce, fissa all'attore un termine perentorio per rinnovarla.

La rinnovazione, prosegue l'art. 291 c.p.c., impedisce ogni decadenza e sana la nullità con efficacia *ex tunc* (Cass., Sez. U., 6 febbraio 1998, n. 1275, seguita dalla successiva giurisprudenza di legittimità).

La disposizione in esame trova applicazione anche nel giudizio d'appello in virtù del rinvio operato dall'art. 359 c.p.c. (Cass. 7 febbraio 2006, n. 2593; Cass. 18 settembre 2009, n. 20104), dove l'effettuata rinnovazione produce efficacia sanante *ex tunc* anche con riguardo ai termini per le impugnazioni, evitando il passaggio in giudicato della sentenza (Cass., Sez. U., 3 febbraio 1988, n. 1070).

In caso di inottemperanza all'ordine di rinnovazione della notificazione impartito dal giudice d'appello, attesa la perentorietà del termine assegnato ai sensi dell'art. 291 c.p.c. (o dell'art. 331 c.p.c.), l'impugnazione va, peraltro, dichiarata inammissibile, e ciò tanto nell'ipotesi in cui l'ordine impartito dal giudice sia rimasto ineseguito (Cass. 3 novembre 2006, n. 23587), tanto nel caso in cui la rinnovazione sia stata effettuata oltre il termine concesso (Cass. 14 gennaio 2008, n. 625; Cass. 26 novembre 2008, n. 28223; Cass. 11 aprile 2016, n. 6982; Cass. 11

novembre 2003, n. 16924, Cass. 18 gennaio 2007, n. 1069). Gli enunciati principi trovano evidentemente applicazione nel caso di specie.

Ciò posto, si osserva che la rinnovazione della notificazione dei reclami all'Avv. Antonio De Gasperis non è stata tempestiva, in quanto eseguita successivamente alla scadenza del termine perentorio (6/3/2019), ne segue l'inammissibilità delle impugnazioni rispettivamente proposte da Lorini Ignazio, Michelotti Vanna e Liorti Iolanda.

Rileva la Corte, per concludere sul punto, che non può tenersi conto della notifica eseguita dopo la scadenza del termine, in quanto i reclamanti non hanno allegato l'esistenza di una causa ad essi non imputabile che avrebbe reso impossibile l'osservanza del termine assegnato.

Per quanto fin qui detto, i reclami rispettivamente proposti da Lorini Ignazio, Michelotti Vanna e Liorti Iolanda devono dichiararsi inammissibili.

Sui reclami proposti dalla Regione Lazio e dal Comune di Castelliri.

I reclami proposti dalla Regione Lazio e dal Comune di Castelliri si tratteranno congiuntamente, basandosi sostanzialmente su analoghe censure ed avendo i medesimi formulato analoghe conclusioni.

In particolare, i reclamanti hanno chiesto, in via principale, di riformare la sentenza di cui in epigrafe dichiarando il difetto di giurisdizione.

Nel merito, sul presupposto della validità degli atti di vendita e di legittimazione per le ragioni già evidenziate in primo grado e meglio illustrate nella presente sede, hanno chiesto, in riforma della sentenza di cui in epigrafe, di dichiarare che i terreni per cui è causa hanno natura allodiale e non appartengono al demanio civico del Comune di Castelliri.

Hanno chiesto, altresì, di dichiarare la legittimità del regolamento comunale per l'esercizio degli usi civici e di dichiarare l'illegittimità della disposta reintegra demaniale a cura della Regione, nonché dell'ordine al Conservatore di procedere alla trascrizione della sentenza.

Rivera Silvana, Di Maio Pierina e Rinna Alessandra hanno eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità dei reclami ex art. 342 c.p.c.

Nel merito, hanno contestato le avverse doglianze, chiedendo il rigetto dei reclami.

De Gasperis Angelo, Pagnanelli Claudio, Pagnanelli Franco, Fiacco Gianpietro, Sili Alessandro e De Gasperis Danilo hanno eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità dei reclami ex art. 342 c.p.c.

Nel merito, hanno contestato le avverse doglianze, chiedendo il rigetto dei reclami.

Urbano Adriana Maria ha aderito sostanzialmente alle impugnazioni proposte dai reclamanti.

Sull'eccezione di inammissibilità ex art. 342 c.p.c.

Al riguardo si osserva che la giurisprudenza di legittimità ha affermato che, non essendo l'appello un *novum iudicium*, ma una *revisio*

prioris instantiae, l'appellante e/o reclamante è tenuto a fornire la dimostrazione delle singole censure ed ha l'onere di individuare nei motivi d'appello gli *errores in iudicando o in procedendo* in cui è incorso il giudice di primo grado, specificando le singole questioni sulle quali il giudice *ad quem* è chiamato a decidere, pena l'inammissibilità dell'impugnazione, essendo inapplicabile all'atto di citazione in appello l'articolo 164, comma 2, c.p.c. per incompatibilità, in quanto solo l'atto conforme alle prescrizioni di cui all'articolo 342 c.p.c. è idoneo a impedire la decadenza dall'impugnazione e il passaggio in giudicato della sentenza, e non potendo essere rinviata la compiuta esposizione dei motivi di impugnazione ad un momento successivo del giudizio.

L'appellante, dunque, può dolersi alternativamente, congiuntamente o disgiuntamente di una erronea ricostruzione dei fatti o di violazioni di legge.

Ebbene, nel caso di specie, i reclamanti, nel censurare la sentenza, hanno avuto cura di precisare le norme di legge che assumono violate e gli aspetti relativi ai fatti per cui è causa, che, a loro avviso, sono stati ricostruiti sulla base di presupposti erronei. Per tal motivo, i reclami non sono affetti da genericità, donde l'eccezione di inammissibilità ex art. 342 c.p.c. deve essere rigettata.

Sul difetto di giurisdizione.

La Regione Lazio e il Comune di Castelliri hanno chiesto, in via principale, di riformare la sentenza di cui in epigrafe dichiarando il difetto di giurisdizione.

Hanno dedotto la violazione dell'art. 29 della L. n. 1766/1927, dell'art. 7 del D. lgs. 104/2010 e dell'art. 5 c.p.c., specificando che ai sensi dell'art. 29 comma 2 della L. n. 1766/1927 sussiste la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici in relazione a tutte le controversie relative all'accertamento, natura ed estensione dei diritti di uso civico purché venga in contestazione la *qualitas soli* o l'appartenenza dei beni delle associazioni, nonché in riferimento a tutte le controversie nelle quali la soluzione di alcuna di queste questioni si ponga quale antecedente logico giuridico della decisione (cfr. Cass. SS.UU. n. 16268/2002; n. 6689/1995). Per contro, va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo in tutte le ipotesi in cui non sia necessario accertare la "qualitas soli" né in via principale né in via incidentale (Cass. SS.UU. 27/03/2009, n. 7429) nonché in tutte le ipotesi in cui la controversia riguardi il potere di legittimazione e/o la violazione delle norme che disciplinano il procedimento di legittimazione sugli usi civici non direttamente sottese alla situazione proprietaria (Cass. Civ. SS.UU. 28.12.2007, n. 27181; Cass. SS.UU., 29.04.2008, n. 10841).

Nel caso di specie, secondo la prospettazione dei reclamanti, non vi è stata alcuna contestazione sulla *qualitas soli* (essendo i terreni incontestabilmente di civico demanio), né sulla natura dei diritti (pascolo e

legnatico) né sulla loro originaria estensione, il tutto già accertato dalle verifiche e dai provvedimenti giudiziari richiamati dallo stesso giudice di prime cure nella sentenza e non contestati da alcuno. Le domande dei ricorrenti hanno avuto piuttosto ad oggetto in via principale la legittimità di atti amministrativi regionali (adottati nell'ambito di un procedimento amministrativo di sistemazione demaniale) e comunali (ordinanze di divieto a fini di tutela come da Piano regionale di gestione forestale) assunti nell'esercizio di poteri autoritativi, la cui cognizione è riservata al giudice amministrativo.

Il motivo di appello è infondato.

Ed invero, come correttamente evidenziato dal Commissario, la giurisdizione speciale dei commissari per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, non è limitata alle controversie relative all'esistenza degli usi civici ma anche a quelle attinenti alla loro natura e alla loro estensione.

Da ciò ne consegue che anche nelle ipotesi in cui la controversia ha ad oggetto l'accertamento dei limiti entro cui possono essere compresi gli usi civici, dunque l'accertamento dell'estensione dei medesimi (dovendosi intendere per estensione dell'uso civico il suo contenuto o meglio le facoltà racchiuse in esso che non possono essere sacrificate a danno della collettività dei *cives*) la giurisdizione si radica in capo al Commissario per gli usi civici, anche se non vi sia alcuna contestazione sull'esistenza o, comunque, sull'originaria esistenza degli usi civici.

Nel caso di specie, la controversia ha ad oggetto proprio l'estensione di tali diritti, avendo i ricorrenti lamentato l'illegittima estinzione dei medesimi attraverso lo strumento della vendita dei terreni gravati da usi civici, nonché l'illegittima compressione dei medesimi attraverso atti amministrativi.

L'accertamento demandato al Commissario per gli usi civici si è identificato, dunque, nell'accertamento della liceità o meno del sacrificio della collettività beneficiaria dei diritti civici, realizzato con lo strumento della vendita e con norme regolamentari.

Da qui la sua giurisdizione.

Sulla validità degli atti di vendita del 1957 e del 1960 e della determinazione dirigenziale n. G01596 del 14 febbraio 2014.

Preliminarmente si osserva che l'esame sarà limitato alle censure formulate in merito alla pronuncia di nullità degli atti di vendita del 1957 e del 1960, in quanto la pronuncia di nullità "*di qualsiasi altro atto di disposizione o di concessione, non preceduto da assegnazione a categoria o mutamento di destinazione di uso, che abbia avuto per oggetto i predetti fondi*", per la sua genericità è priva di contenuto sostanziale.

Osserva la Corte che il Commissario ha fatto buon governo della disciplina dettata per le alienazioni dei beni demaniali.

Ed invero, l'art. 11 della L. n. 1766 del 1927 distingue le proprietà collettive su cui si esercitano usi civici in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

I terreni gravati da usi civici vanno di regola assegnati a una delle categorie delineate dall'art. 11 testé citato. L'assegnazione all'una o all'altra categoria comporta la sottoposizione del terreno a diversi regimi dominicali. L'assegnazione a categoria e i regimi previsti per ciascuna categoria assumono il ruolo di strumenti per la conformazione delle proprietà collettive, nell'ottica della funzione sociale del diritto reale, del conseguimento del più razionale sfruttamento del suolo e della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale. In sostanza, le norme sull'assegnazione a categoria e le conseguenti norme sul divieto di alienazione e sul vincolo di destinazione per i fondi di categoria a), di cui si dirà meglio nel prosieguo, costituiscono i pilastri del regime demaniale delle terre.

I fondi che rientrano nella prima categoria rimangono nel godimento della collettività, ma il godimento è limitato nei termini previsti dalla legge (art. 12 l. citata). I fondi sono di regola inalienabili e non ne può essere mutata la destinazione, se non previa autorizzazione nei modi definiti dall'art. 12.

In relazione ai fondi assegnati alla categoria a) le facoltà di godimento dei *cives* incontrano dei limiti, primo fra tutti quello delineato dall'art. 12, comma tre, l. cit., secondo cui i diritti delle popolazioni su detti terreni non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 c.c. (ora 1021 c.c.), ossia quelli del diritto d'uso di cui si dirà meglio nel prosieguo.

Alle riportate limitazioni al godimento si accompagna per i terreni di cui alla categoria a) dei divieti di alienazione e dei vincoli di destinazione.

I fondi sono, di regola, inalienabili, anche se si tratta di incommerciabilità relativa, così come, di regola, non può essere mutata la loro destinazione (art. 12, secondo comma, L. n. 1766/ 1927). Dunque, il regime giuridico dei beni, oggetto di proprietà collettiva, resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

La struttura del rapporto reale, che vede come soggetto attivo una collettività indeterminata di persone, osta alla possibilità di raccogliere il consenso necessario alle modificazioni del rapporto; soprattutto, sotto il profilo funzionale, l'alienazione e il mutamento di destinazione contrasterebbero con gli interessi ai quali è finalizzato il riconoscimento del diritto collettivo, che in origine erano collegati alla vita e allo sviluppo delle popolazioni, ora anche a esigenze di valorizzazione del patrimonio naturale ed ambientale in prospettiva intergenerazionale (art. 2 L. n. 168/2017).

A tali regole si accompagnano due eccezioni: una rispetto

all'inalienabilità, l'altra rispetto all'immutabilità della destinazione.

Quanto alla prima eccezione, la regione può autorizzare con provvedimento costitutivo (perché rende il fondo commerciabile) l'alienazione dei fondi oggetto di proprietà collettiva (art. 12, secondo comma, legge citata; art. 39, secondo comma, del regolamento), a esclusivo titolo di vendita (arg. ex art. 24, secondo comma, legge cit.).

L'autorizzazione presuppone l'assegnazione del bene che si intende alienare alla categoria a), a pena di nullità della successiva alienazione per avere un oggetto giuridicamente impossibile. In sostanza, in mancanza di preventiva individuazione della categoria di appartenenza di terre di uso civico la vendita disposta dal Comune, dopo il conseguimento dell'autorizzazione regionale, è nulla, costituendo tale assegnazione presupposto formale e sostanziale indispensabile per il procedimento finalizzato a modificare il regime di indisponibilità dei beni.

Il negozio traslativo concluso in assenza di autorizzazione è parimenti nullo per impossibilità dell'oggetto e per contrasto con la norma imperativa di cui all'art. 12, secondo comma, L. n. 1766/1927.

Ebbene, nel caso di specie, gli atti di vendita per cui è causa sono stati stipulati senza la previa assegnazione a categoria e senza la prescritta autorizzazione regionale, donde la pronuncia di nullità del Commissario non può che essere confermata.

Deve essere esaminata separatamente la posizione di Vanda Michelotti.

In merito a tale posizione la censura dei reclamanti ha ad oggetto la disapplicazione della determinazione dirigenziale n. G01596 del 14 febbraio 2014 di autorizzazione in sanatoria della compravendita del terreno, censito al fog. 5 part.lla 689, intervenuta tra il Comune di Castelliri e Vanda Michelotti in data 1960, in quanto adottata ex post, in assenza di previa assegnazione a categoria ed in assenza dell'autorizzazione ministeriale, oltre che delle autorizzazioni paesaggistiche ex art. 42 del D. Lgs. 42/2004 e della L. n. 168/2017.

In sostanza, i reclamanti hanno impugnato il capo di sentenza che ha dichiarato la nullità del predetto atto di compravendita e la persistente natura civica dei terreni compravenduti, sul presupposto dell'illegittimità della sanatoria di cui alla determina testé citata.

I reclamanti hanno dedotto la non condivisibilità della pronuncia di nullità, in quanto i terreni censiti al fog. 5, part. 689 sono stati oggetto di regolare provvedimento di sdemanializzazione assunto dalla Regione Lazio ai sensi e agli effetti degli artt. 12 e 29, comma 5 L. n. 1766/1927, a convalida di una vendita irregolare intervenuta nel lontano 1960. Hanno precisato sul punto che la preventiva autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso si configura come condizione necessaria ai successivi adempimenti amministrativi, donde la sua assenza può determinare l'annullabilità dei successivi atti, fatta salva l'adozione di un provvedimento amministrativo in sanatoria (ciò che ricorre nel caso di

specie); in quanto causa di annullabilità di un successivo negozio o atto giuridico, l'assenza di detta autorizzazione può essere eccepita solo nei termini di legge, pena la prescrizione.

Hanno dedotto, altresì, che ha errato il Commissario a ritenere che il provvedimento regionale n. G01596 del 14 febbraio 2014 non varrebbe quale autorizzazione, sia pure in sanatoria, perché assunto ex post e perché la normativa della Regione Lazio, a differenza di quella della Regione Abruzzo (Il riferimento implicito è all'art. 10 comma 2 della L. Regione Abruzzo n. 25/1988 il quale dispone che: “nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolativi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente competente.... può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico”), non consente la sanatoria delle alienazioni, in quanto la Corte Costituzionale, con sentenza n. 511 del 30.12.1991, ha ritenuto la costituzionalità della normativa della regione Abruzzo e ricondotto la sclassificazione in essa prevista ai principi generali della legislazione in materia di usi civici (“La norma denunciata non viola il limite indicato nell'art. 117 Cost. ma anzi risponde ad un principio generale della legislazione statale, desumibile dagli articoli 39 e 41 del RD 332/1928 nel senso che sono consentite in ogni caso – con l'autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura(e ora Regione) l'alienazione e la concessione, previo mutamento di destinazione, di terre civiche quando le forme di utilizzazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 non siano più possibili o risultino antieconomiche, mentre la diversa destinazione sopravvenuta rappresenta un reale beneficio per la generalità degli abitanti”).

Secondo i reclamanti dal pronunciamento della Corte Costituzionale si deduce, contrariamente all'apodittico assunto del giudice di prime cure, che il potere di sanatoria è insito nei poteri della Regione perché “risponde ad un principio generale della legislazione statale, desumibile dagli articoli 39 e 41 del RD 332/1928” e quindi può essere legittimamente esercitato dall'Ente, come in effetti è stato, anche in assenza di una specifica norma regionale.

Hanno proseguito i reclamanti sostenendo che del tutto errata e fuorviante è la censura del Commissario secondo cui il provvedimento di cui alla determinazione n. G01596 del 14.2.2014 non sarebbe una autorizzazione ad alienare perché si limiterebbe a prendere atto della delibera del Comune di Castelliri e non conterrebbe neanche la valutazione in merito al reale beneficio alla collettività. Sul punto il Commissario ha ommesso di valutare l'intero procedimento e gli atti allegati alla determina, alla quale si fa rinvio per *relationem*, in particolare alla perizia Aversa (doc. 4 fasc. RG 1/2015) contenente le specifiche motivazioni poste a base del provvedimento e la proposta di sdemanializzazione in sanatoria ex art.

12 e 29 comma 5 L. n. 1766/27 di una vendita riferita ad una residuale porzione di terreno, non più suscettibile di ritornare alla sua originaria destinazione e classificata come “relitto”.

Sul vizio relativo all'assenza di preventiva assegnazione a categoria, che, secondo il Commissario, inficerebbe in radice, rendendolo radicalmente nullo, l'atto di vendita, i reclamanti hanno dedotto che l'assegnazione a categoria, sulla scorta delle sentenze della Corte Costituzionale n. 221/1992 e 237/1992, costituisce un presupposto indispensabile dell'alienazione soltanto quando il bene non sia ontologicamente classificabile in una delle due categorie previste dall'art. 12 della legge del 1927; quando viceversa il bene risulta chiaramente ascrivibile ad una delle due classificazioni, l'assegnazione a categoria si palesa come un mero atto di accertamento dichiarativo la cui mancanza produce soltanto un vizio formale dell'autorizzazione ad alienare. Hanno precisato, altresì, che la mancata assegnazione a categoria, sostanziandosi in un provvedimento parziale di procedimento amministrativo, pur determinando la nullità della vendita, possa essere convalidata *ex tunc* con provvedimento successivo. Tale operazione non determina la convalida di atto nullo, in ipotesi non prevista dalla legge, ma più correttamente, come ha chiarito la Corte costituzionale, rimuove retroattivamente la ragione d'invalidità del negozio, il quale risulta non già convalidato, bensì stipulato validamente fin dall'origine.

Ebbene, nel caso di specie, la natura boschiva del comprensorio è pacifica se sol si consideri che già con la Dichiarazione degli usi civici rilasciata dal medesimo Ente in data 17 agosto 1925 e, successivamente, con la Verifica Demaniale del 1941 redatta dal perito istruttore Pierantoni Alberto (perizia depositata in atti fasc. RG 1/15 doc. 10 e doc. 1 fasc. RG 10/15), il comprensorio risulta di natura boscata (bosco ceduo), né mai detta destinazione è stata mutata negli anni (come peraltro anche evidenziato dai ricorrenti). In questa direzione, un recente orientamento giurisprudenziale ha stabilito che nel caso “si tratti di terreni certamente da classificare come boschivi o pascolivi, ai sensi dell’art. 37 del RD 332/28, l’atto formale di assegnazione a categoria non ha il valore di provvedimento costitutivo della condizione di commerciabilità del bene, ma è un mero atto di accertamento dichiarativo, la cui mancanza produce un vizio formale dell’autorizzazione ad alienare” (Cass. Civ. Sez II 30/11/2012, n. 21488). Detta pronuncia, segue e recepisce l’orientamento giurisprudenziale su richiamato (Corte Costituzionale n. 221 e 237 del 1992), secondo cui “nel caso in cui risulti da indici sicuri che il terreno deve essere classificato nella prima delle due categorie (A) di cui all’art 11 della L. 1766/27, l’autorizzazione alla vendita può essere convalidata dal Consiglio Regionale. La convalida dell’autorizzazione rimuove retroattivamente la ragione d’invalidità del negozio che risulta stipulato validamente fin dall’origine”. Pertanto, ove si tratti di terreni sicuramente

appartenenti alla categoria A dell'art. 11 della L. 1766/27 e tale circostanza sia stata anche solo manifestata dal Commissario per la liquidazione degli usi civici in un parere espresso in occasione del procedimento amministrativo da cui poi è scaturita l'autorizzazione alla vendita, non sussiste alcun ostacolo alla commerciabilità del bene in quanto, trattandosi di un terreno non idoneo alla coltura e non suscettibile di ripartizione, il Commissario può procedere anche implicitamente alla classificazione dello stesso senza che sia compilato un piano di massima di cui all'art. 14 della citata legge e artt. 34 e 35 del RD 332/28.

Quanto sopra, secondo i reclamanti, si è verificato per il Comune di Castelliri in quanto il Commissario per la liquidazione degli usi civici, chiamato a pronunciarsi sulle opposizioni avanzate avverso la Verifica demaniale Pierantoni del 1941 che, si rammenta, ha perfettamente diviso le categorie di demanio civico comunale secondo legge, non solo le ha rigettate ma nulla ha eccepito su detta classificazione, accogliendola implicitamente. Non si comprende pertanto quanto sostenuto nella sentenza nella parte in cui il giudice ha affermato "...nel presente giudizio non si è raggiunta la prova che i terreni in questione fossero da classificare nella prima delle due categorie indicate nell'art. 11 L. 1766/1927". Non solo il Commissario ha omesso di vagliare la documentazione su richiamata dalla quale avrebbe potuto agevolmente evincere la prova dell'appartenenza ontologica dei terreni in questione alla categoria A (boschi e pascoli); ma non ha tenuto assolutamente in alcun conto una importante circostanza e cioè che con determinazione dirigenziale n. G13544 del 15.11.2015, pubblicata sul BURL n. 93 del 19.11.2015 e non opposta nei termini di legge, la Direzione Regionale Agricoltura, rendendo esecutiva la relazione tecnico-peritale trasmessa dal Comune di Castelliri, ha provveduto, con atto di natura ricognitiva e dichiarativa, all'assegnazione a categoria A e B delle terre di demanio collettivo del medesimo Ente, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 11 della L. n. 1766/1927. Con ciò definitivamente sanando ogni eventuale vizio formale dell'atto di alienazione.

Peraltro, secondo i reclamanti, vale sottolineare che sulla base di tale intervenuta assegnazione risulta che i terreni, oggetto di causa, censiti al fog. N. 1, particelle nn. 20, 41, 53 e 56, al fog. 2, particelle nn. 66 e 83, appartengono alla categoria "B" ai sensi dell'art. 11 della L. n. 1766/1927 e quindi convenientemente utilizzabili per la coltura agraria. Pertanto, non fruibili né come pascolo, né come bosco. Il Commissario sul punto ha totalmente omesso ogni accurata verifica e valutazione anche eventualmente disponendo una CTU.

Osserva la Corte che l'amministrazione regionale, nell'assegnare a categoria i fondi, non si limita ad un'attività ricognitiva, ossia a distinguere i terreni adibiti a bosco o pascolo e quelli adibiti ad usi agrari, dovendo decidere, in una prospettiva programmatica, quali terreni, in quanto

“*convenientemente*” utilizzabili come bosco o come pascolo permanente sia opportuno vengano assoggettati alla disciplina (vincolistica) che li riguarda e quali, in quanto “*convenientemente*” utilizzabili per la coltura agraria, siano da destinare alla concessione in enfiteusi.

Il provvedimento di assegnazione ha natura discrezionale, dovendosi valutare, in una prospettiva programmatica, quali terreni boschivi sia opportuno vengano assoggettati alla disciplina che li riguarda, ed è finalizzato a conformare la proprietà collettiva.

Esso, come suddetto, costituisce presupposto essenziale dell'autorizzazione ad alienare, pena la nullità della stessa.

La giurisprudenza richiamata dai reclamanti ha attenuato il rigore di tale principio, ritenendo valida l'autorizzazione ad alienare anche se non preceduta da atto formale di assegnazione a categoria, quando accompagnata da una assegnazione implicita nelle determinazioni regionali.

In particolare, la Corte Costituzionale non ha ritenuto in contrasto con gli artt. 117 e 118 cost. l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 25/88 che ha attribuito alla regione il potere di provvedere alla convalida dell'autorizzazione all'alienazione di terre non previamente assegnate a categoria, ove ritenga le terre assegnabili -per la loro natura boschiva o pascolativa e perché ciò è conforme all'interesse pubblico- alla categoria a) e quindi suscettibili di alienazione. (Corte Costituzionale sentenza n. 237/1992).

Dunque, ove l'autorizzazione non sia preceduta dall'assegnazione a categoria è possibile una convalida da parte del Consiglio Regionale, secondo la rispettiva legislazione di settore della singola regione, purché la convalida risponda ad un interesse pubblico e previo adempimento del requisito dell'assegnazione a categoria.

La Corte Costituzionale ha avuto però cura di precisare che solo in caso di terre sicuramente da classificare come boschivi o pascolivi l'atto di assegnazione a categoria, non implicando scelte programmatiche, non ha efficacia costitutiva della condizione di alienabilità del bene ma è un mero atto dichiarativo, la cui mancanza determina l'annullabilità dell'autorizzazione ad alienare, che, pertanto, può essere convalidata.

Rimane ferma, pertanto, la disciplina su richiamata (assegnazione a categoria quale presupposto previsto a pena di nullità dell'autorizzazione ad alienare) allorquando non si è in presenza di beni ontologicamente classificabili nella categoria a).

Osserva tuttavia la Corte che, a prescindere dal fatto che la regione Lazio non ha adottato una legge di sanatoria come quella della Regione Abruzzo (art. 7 della l.r. Abruzzo 25/1988), è superfluo esaminare se nel caso di specie il terreno venduto alla Michelotti sia da ritenere ontologicamente classificabile nella categoria a), come affermato dai reclamanti, per l'assorbente rilievo che nella presente sede (a differenza

del caso sottoposto all'esame della Corte Costituzionale) non si discute della validità o meno della convalida di un'autorizzazione ad alienare in difetto della previa assegnazione a categoria, essendo intervenuta la vendita in difetto anche dell'autorizzazione ad alienare.

Pertanto è da ritenersi improprio il richiamo da parte dei reclamanti alla norma di cui all'art. 7 della l.r. Abruzzo 25/1988, in quanto, per l'appunto, essa è stata emessa al sol fine di sopperire alla mancanza di assegnazione a categoria e non anche alla mancanza della previa autorizzazione ministeriale. Dunque, con tale norma la Regione Abruzzo ha disposto la possibile convalida, peraltro da parte del Consiglio regionale, dell'esistente autorizzazione ad alienare senza la previa assegnazione a categoria, mentre nel caso di specie la vendita è stata stipulata non solo senza la previa assegnazione a categoria ma anche senza la previa autorizzazione ministeriale.

Né tantomeno può ritenersi che con la determinazione n. G01596 del 14.02.2014 del 2014 la regione abbia convalidato e/o sanato la vendita in favore di Vanda Michelotti, in quanto - anche a voler ritenere, seguendo la tesi dei reclamanti, che esista un potere di sanatoria in capo alla Regione-, tale potere non è stato esercitato, non contenendo la determinazione de qua alcuna autorizzazione ex post ad alienare ma si limitandosi a prendere atto delle delibera del Comune di Castelliri.

Anche il richiamo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 511/91 non è pertinente, non ravvisandosi nel caso in esame una sclassificazione.

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge della Regione Abruzzo n. 25/88, secondo cui "nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi, il Consiglio Regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'amministrazione separata frazionale, può disporre la sclassificazione di terre dal regime demaniale civico".

La Corte Costituzionale ha precisato, per quel che qui interessa, che la sclassificazione ha natura meramente dichiarativa perché accerta la perdita delle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni di demanio collettivo, con la conseguenza che la vendita non può considerarsi nulla in difetto delle condizioni e delle procedure di cui all'art. 12 della legge del 1927.

Ebbene, nel caso in esame, con la determinazione n. G01596 del 14.02.2014 - in cui si approva la delibera del Consiglio Comunale di Castelliri del 19 dicembre 2013, n. 15 avente ad oggetto "presa d'atto alienazione terreno sito in agro di Castelliri in favore della signora Michelotti Vanna" e si "da atto, a sanatoria, ora per allora, della avvenuta sdemanializzazione del terreno sito in agro di Castelliri e censito al N.C.T.

del medesimo Comunale al foglio n. 5, particella 689 di mq. 1.040 e delle successive alienazioni avvenute tra il Comune e terzi privati"- la Regione non ha proceduto alla sclassificazione del fondo precisandone le ragioni che legittimano tale istituto, ma si è limitata a prendere atto dell'avvenuta sdemanializzazione del terreno "a sanatoria", senza nulla aggiungere.

L'espressione utilizzata "sdemanializzazione" essendo totalmente avulsa dalle ragioni che la sottendono deve ritenersi priva di contenuto sostanziale.

In sostanza, essa non può considerarsi, come condivisibilmente affermato dal Commissario, quale autorizzazione ai sensi dell'articolo 12 della legge 1766 del 1927 non contenendo le valutazioni richieste dall'articolo 41 del R.D. n. 332 del 1928 in ordine al "reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili" relative non solo nell'immediato ma anche per il futuro.

D'altronde, da tali valutazioni non può prescindersi, in quanto l'autorizzazione ad alienare può essere concessa solo quando l'amministrazione reputi che gli interessi protetti dal principio dell'inalienabilità delle proprietà collettive (compresi quelli naturalistici ed ambientali) cedano il passo a interessi favoriti dall'alienazione: interessi da identificarsi in reali benefici per la generalità dei *cives* (vendita di un fondo non più necessario alla popolazione ovvero destinato alla realizzazione di un'opera di interesse generale, ecc.).

Sul punto è bene precisare che nella determina non si ravvisa alcuna motivazione *per relationem*, la quale non può considerarsi implicita, anche tenuto conto del principio della trasparenza che governa gli atti amministrativi.

Per tale motivo, anche l'atto di vendita stipulato tra il Comune di Castelliri e Vanda Michelotti è affetto da nullità perché non preceduto da assegnazione a categoria e perché privo di autorizzazione regionale.

Sulle legittimazioni di cui alle determinazioni dirigenziali nn. G02376 del 15.11.2013 e G09631 del 3 luglio 2014 adottate dalla Regione Lazio in favore di Lorini Ignazio e Urbano Adriana Maria in quanto prive della necessaria approvazione da parte del Ministero di Grazia e Giustizia ai sensi dell'art. 2 della L. 13/91 e L. 491/1993 e sulla dichiarazione della natura demaniale civica dei fondi interessati dai predetti provvedimenti.

I reclamanti hanno dedotto che secondo il Commissario, poiché a seguito di intervenuta legittimazione verrebbe meno il vincolo paesaggistico impresso dalla legge statale, essa deve essere necessariamente sottoposta ad approvazione statale; nel caso di specie, ai sensi dell'art. 2 L. n. 13/1991 e successiva L. n. 491/1993, ad approvazione del Ministro della Giustizia con apposito decreto. I due provvedimenti di legittimazione assunti dalla Regione Lazio (determine nn. G02376 del

15.11.2013 e G09631 del 3.07.2014) non sarebbero pertanto, in assenza di approvazione statale, efficaci. A sostegno della sua tesi il Commissario ha richiamato un risalente parere del Consiglio di Stato 11 febbraio 1981 e la sentenza emessa dalla Seconda Sezione della Corte di Cassazione n. 24757 del 5.11.2013.

Secondo i reclamanti il ragionamento del Commissario non è condivisibile, in quanto non tiene conto dell'attuale quadro normativo di riferimento nonché della giurisprudenza costituzionale che escludono ad oggi ogni interferenza statale sull'approvazione delle legittimazioni.

Ed invero, l'art. 10 comma 3 della L. n. 1766/1927 statuiva che "le legittimazioni dovranno in ogni caso essere sottoposte all'approvazione sovrana".

Per effetto dell'entrata in vigore del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e del successivo D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici, prima esercitate dai Commissari, quali organi statali, unitamente alla funzione giurisdizionale, sono state trasferite alle Regioni a Statuto ordinario ad eccezione dell'approvazione della legittimazione, rimasta in capo allo Stato per espresso disposto degli articoli 66 sesto comma, secondo cui l'approvazione della legittimazione di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766/27 è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata, e 71 lettera i) del predetto DPR 616/77, secondo cui sono di competenza dello Stato l'approvazione delle legittimazioni sugli usi civici di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Il Consiglio di Stato, con parere dell'11 febbraio 1981, n. 1277/79, aveva riconosciuto la piena titolarità alle Regioni a Statuto Ordinario delle competenze amministrative statali in materia di usi civici trasferite con i decreti in parola, "con esclusione solo delle legittimazioni". La questione tuttavia non fu considerata pacifica. Secondo un'opinione, fondata sul pronunciamento della Corte Cost., 121/79, la Regione aveva integralmente sostituito la funzione di altre autorità dovendosi ritenere dunque la legittimazione di esclusiva competenza regionale.

I successivi interventi legislativi riguardanti il riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale, conseguenti all'istituzione del nuovo Ministero delle Risorse Agricole (L. n. 13/1991 che non aveva inserito tra gli atti da adottarsi con DPR, ma nella minore forma del DM, l'approvazione delle legittimazioni e L. n. 491/1993, poi sostituita dal D. lgs. n. 143/1997, che, da un lato, nel sopprimere il vecchio Ministero dell'Agricoltura e Foreste, conferiva le residue funzioni amministrative alle Regioni attribuendo al nuovo Ministero essenzialmente compiti di coordinamento e programmazione, dall'altro lato, trasferiva al Ministero di Grazia e Giustizia le competenze già del Ministero dell'Agricoltura relative ai Commissari agli usi civici -art. 5- con ciò confermando la natura esclusivamente giurisdizionale di questi ultimi,

hanno determinato il definitivo passaggio della funzione amministrativa della legittimazione interamente in capo alle Regioni.

A chiarimento della questione è intervenuta la Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 39/2007 del 20 febbraio 2007) la quale ha dichiarato che non spetta allo Stato e per esso al Commissario, né accertare, in assenza di contestazione, la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 9 della L. n. 1766/1927 per la legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, né provvedere alla legittimazione stessa.

Il giudice di prime cure, a sostegno della sua tesi, ha citato Cass. Civ., Sez. II, n. 24757 del 5.11.2013. La Suprema Corte, con tale pronuncia, ha affermato che il provvedimento regionale di legittimazione di occupazione di un fondo di uso civico non si perfeziona se non emanato ai sensi dell'art. 2 della L. n. 13/1991 nella forma del decreto del Ministero competente che, dopo la L. n. 491/1993, si individua nel Ministero della Giustizia non ostandovi la residualità delle competenze dello Stato in materia, conciliabile con un potere statale di concerto.

Il richiamo a tale pronuncia tuttavia, secondo i reclamanti, non risulta conferente posto che essa fa riferimento ad una fattispecie insorta prima delle modifiche legislative che hanno operato il definitivo trasferimento delle residue funzioni amministrative del soppresso Ministero dell'Agricoltura (in capo al quale era in origine incardinata la competenza in materia di usi civici) alle Regioni, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e dei Commissariati al Ministero della Giustizia in ragione dei loro esclusivi compiti giurisdizionali (da ultimo D. Lgs. n. 143/1997).

In conclusione, secondo i reclamanti, le determinazioni dirigenziali di legittimazione assunte dalla Regione Lazio in favore della signora Urbano Adriana Maria (n. G09631 del 3.07.2014) ed in favore del sig. Lorini Ignazio (n. G2376 del 15.11.2013) sono, per tali motivi, atti perfetti, validi ed efficaci per mancata impugnativa nei termini di legge.

Le censure non meritano accoglimento.

Si premette che al procedimento di legittimazione la legge del 1927 e il regolamento del 1928 dedicano poche norme. L'art. 9 della L. citata precisa che la domanda va proposta dall'occupante, l'art. 30 del regolamento precisa entro quali termini va proposta la domanda, l'art. 10, L. n. 1266/1927, stabilisce che le legittimazioni dovranno in ogni caso essere sottoposte all'approvazione sovrana.

L'adozione del provvedimento di legittimazione, avente natura amministrativa e riconducibile al genus delle concessioni, spetta, dopo il trasferimento delle funzioni, all'autorità regionale o provinciale, ferma l'approvazione sovrana.

Sul punto si è generato un ampio dibattito, solo di recente sopito.

L'art. 66 d.p.r. n. 616/1977 ha previsto il trasferimento in favore delle regioni di tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli

usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti dalle affrancazioni, nonché tutte le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927 n. 1766, dal regolamento n. 332 del 1928, dalla legge n. 1078/30 dal regolamento approvato con R.D. n. 2180/1925, dalla legge n. 377/1931. L'art. 66, comma 7, ha previsto, al contempo, che "l'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9, legge 16 giugno 1927 n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata". E' quindi sorto il problema di definire i ruoli rispettivi del commissario, della regione, del ministero dell'agricoltura e foreste e del presidente della Repubblica

Coordinando la legislazione con gli interventi della Corte Costituzionale, si deve ritenere, condivisibilmente con quanto sostenuto dai reclamanti, che il procedimento di legittimazione ormai rientra, dall'istruttoria al provvedimento di legittimazione, compresa la determinazione del canone, nell'ambito delle attribuzioni della regione, ferma restando, tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dai reclamanti, l'espressa attribuzione allo Stato (oggi al Ministero della Giustizia) dell'approvazione di cui all'art. 66, comma sette, d.p.r. n. 616/77, che non può ritenersi implicitamente abrogata per l'integrale trasferimento in favore delle regioni dei poteri di cui si discute.

D'altronde, l'approvazione ministeriale, per la dottrina e la giurisprudenza prevalenti si identifica in un atto di controllo: il provvedimento di legittimazione, già perfetto (essendo di competenza esclusiva delle regioni), richiede l'approvazione ministeriale per spiegare la propria efficacia.

Non va, dunque, ad inficiare i poteri regionali in materia di legittimazioni, in quanto atto esterno al procedimento avente una funzione di mero controllo, a cui si ricollega l'efficacia della legittimazione.

Sul punto la sentenza della Cassazione richiamata dal Commissario (sentenza n. 24757/2013), a cui si rinvia, è eloquente.

Per quanto fin qui detto, le censure mosse dai reclamanti devono essere disattese.

Sul preteso diritto dei ricorrenti al libero esercizio dei diritti di raccogliere i prodotti spontanei, la legna secca, nonché di far pascolare ed abbeverare gli animali su tutto il territorio previa disapplicazione del regolamento approvato con determinazione dirigenziale n. G0038 del 3.01.2017 e degli atti comunali di sospensione.

Il Commissario, dopo avere riaffermato la propria giurisdizione trattandosi di questione afferente all'estensione dei diritti, ha ritenuto illegittimi e disapplicato gli atti amministrativi che regolamentano l'esercizio dell'uso civico di pascolo e legnatico sul territorio, in particolare

le ordinanze comunali di sospensione del pascolo ed il regolamento approvato dalla Regione Lazio con determinazione dirigenziale n. G00038 del 3.01.2017, in quanto essi comprimerebbero l'esercizio degli usi in modo arbitrario e ingiustificato.

Secondo i reclamanti tale decisione non è condivisibile, in quanto vengono in rilievo atti adottati dalle autorità amministrative che costituiscono espressione di potestà autoritativa in materia di gestione del territorio. A loro avviso è evidente il difetto di giurisdizione del Commissario riguardando la questione dedotta il corretto uso del potere amministrativo e la corretta applicazione delle norme forestali che ne costituiscono il presupposto (L.r. n. 39/2002 e R.R. n. 7/2005 articoli 100 e ss. e 148 e ss.) e non sussistendo un rapporto di strumentalità con l'accertamento della *qualitas soli*.

Per tali motivi, tali atti non potevano essere disapplicati.

Tale censura, come suddetto, è infondata, in quanto in tal caso sussiste la giurisdizione del Commissario vertendosi su questioni che attengono l'estensione degli usi civici.

In ogni caso, secondo la prospettazione dei reclamanti, le affermazioni del Commissario in merito alla presunta arbitrarietà delle limitazioni imposte all'esercizio degli usi civici dai provvedimenti amministrativi sono del tutto generiche e non tengono conto che i medesimi erano stati adottati a tutela del territorio boschivo, del paesaggio e della biodiversità, quindi a beneficio della collettività ed in aderenza ad un piano di gestione forestale assunto in esecuzione di specifiche norme di legge e di regolamento (L.r. 39/02 e R.R. n. 7/2005).

In particolare, secondo la loro prospettazione, le forme specifiche di sfruttamento del pascolo e del legnatico erano state adottate a tutela dei suoli gravemente compromessi da pascolamenti non regolamentati. Il Commissario, nel disapplicare il regolamento, e nel prevedere un uso indiscriminato da parte degli utenti, non prevedendo alcuna limitazione, né in termini di tutela ambientale e paesaggistica, rispetto alla quale si limita ad un generico richiamo, né in rapporto agli altri utenti ove chiunque ed in qualsiasi momento può ritenere di essere in diritto di esercitare come meglio crede il pascolo o il legnatico, ha assunto una decisione preoccupante sotto il profilo della sicurezza non solo ambientale ma anche pubblica.

Proseguono i reclamanti sostenendo che il Commissario ha errato anche nel contestare la previsione regolamentare del rilascio delle fide pascolo subordinatamente alla presentazione di fidejussioni, in quanto il regolamento sotto tal profilo è perfettamente conforme alle disposizioni di legge, sol se si consideri che l'esercizio del pascolo attraverso la Fida, cioè il pagamento di un compenso per l'uso a scopo di pascolo su beni demaniali, è espressamente previsto dall'art. 4 comma 4 della L. 1766/1927. Quanto alla regolamentazione dell'uso di legnatico

limitatamente a quello domestico, anch'essa censurata dal Commissario, non si comprende secondo i reclamanti come l'esercizio, consentito per uso domestico, già previsto dal legislatore del 1927, oggi possa essere visto come una limitazione nei confronti degli utenti. Il Regolamento, che peraltro prevede e ribadisce la gratuità dell'uso, è perfettamente in linea con le disposizioni in materia forestale e con il regolamento regionale n. 7/05 articoli 148 e ss. L'eventuale eccedenza di legna, dopo il soddisfacimento da parte della popolazione, potrà essere venduta, con preferenza agli utenti, dal Comune a profitto dell'amministrazione stessa ed è fatto assoluto divieto di dividere fra gli utenti il ricavato di tale vendita. E ciò è perfettamente in linea con la disposizione contenuta nell'art. 46 comma 2 del RD 332/1928.

Il Commissario ha errato anche nel censurare la parte del regolamento che consente anche ai non residenti di accedere e transitare sui terreni demaniali e di raccogliere, nel rispetto e nei limiti della normativa su richiamata, eventuali frutti spontanei, in quanto tale disposizione trova fondamento e giustificazione nel principio di libera circolazione delle persone riconosciuto dagli accordi di Schenghen su tutto il territorio comunitario. Non può, quindi, il libero transito essere condizionato ad un espresso consenso da parte dei naturali.

Premette la Corte che in relazione ai fondi assegnati alla categoria a) le facoltà di godimento dei *cives* incontrano dei limiti, primo fra tutti quello delineato dall'art. 12, comma tre, L. n. 1766 del 1927 cit., secondo cui i diritti delle popolazioni su detti terreni non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 c.c. (ora 1021 c.c.), ossia quelli del diritto d'uso.

Pertanto, ogni appartenente alla collettività potrà godere dei fondi nei limiti dei bisogni propri e della propria famiglia.

I limiti alle facoltà di godimento vanno specificati con l'adozione di un regolamento degli usi civici.

La legge n. 1766 del 1927 e il r.d. n. 332/1928 non individuano un contenuto essenziale del regolamento.

Il r.d. n. 332/1928 si limita a dettare tre disposizioni.

L'art. 45 dispone che i limiti dell'esercizio dell'uso civico ai sensi dell'art. 521 c.c. (ora 1021 c.c.) saranno determinati nel regolamento tenendo conto degli usi riconosciuti e del numero degli utenti in rapporto alle utilità che i pascoli e boschi possano rendere senza un eccessivo sfruttamento.

L'art. 46 dispone che quando le rendite delle terre non bastino al pagamento delle imposte su di esse gravanti e alle spese necessarie per la loro amministrazione e sorveglianza, il Comune o l'associazione agraria potranno, per sopperirvi, imporre agli utenti un corrispettivo (cosiddetta fida) per l'esercizio degli usi consentiti. Si discute sulla natura di tale corrispettivo; per alcuni trattasi di un tributo, per altri (opinione preferibile) la fida deve essere intesa alla stregua di un corrispettivo non per

l'esercizio di un diritto (apparendo singolare che i *cives* debbano pagare un corrispettivo all'ente di gestione per l'esercizio di un diritto proprio), ma per l'attività gestoria svolta dall'ente esponenziale, commisurato alla quantità della partecipazione da parte del singolo *cives* alle utilità offerte dalla proprietà collettiva.

Sempre la norma di cui all'art. 46 dispone che le erbe e la legna esuberanti saranno vendute a profitto dell'amministrazione del comune o dell'associazione agraria, con preferenza ai cittadini utenti. E' espressamente vietata la divisione tra gli utenti del ricavato della vendita.

A parte ciò, il legislatore non offre altre indicazioni, tanto che nella prassi i regolamenti hanno assunto vari contenuti.

Tanto premesso, si osserva che, nel caso di specie, le ordinanze, puntualmente richiamate dal Commissario, con cui il Comune di Castelliri ha sospeso il pascolo dal 5 febbraio 2010 al 28 febbraio 2019, dunque per un periodo quasi decennale, hanno sostanzialmente annullato il diritto di pascolo riservato ai naturali.

E' evidente l'arbitrarietà di tali ordinanze, con le quali il Comune non si è limitato a disciplinare l'uso di pascolo, ma sostanzialmente lo ha annullato. In merito al regolamento per l'esercizio degli usi civici approvato con determinazione dirigenziale n. G00038 del 3.01.2017 il Commissario ha condivisibilmente rinvenuto in esso forti restrizioni al diritto di pascolo che non possono ritenersi conformi al potere riservato alle regioni di regolamentare il diritto di pascolo, per l'assorbente rilievo che tali restrizioni sono idonei ad impedire, di fatto, l'esercizio del pascolo. Basti pensare alla norma regolamentare che subordina l'esercizio del pascolo al rilascio di una fideiussione bancaria e/o assicurativa del valore da € 100.000,00 ad € 500.000,00 in relazione al numero di capi di bestiame, a garanzia di eventuali danni per improprio pascolamento, che, per l'elevato importo, inevitabilmente impedisce alla maggioranza dei *cives* di accedere al pascolo, così riservandolo solo ai *cives* più abbienti.

Altra norma regolamentare che merita di essere evidenziata è quella che consente il pascolo solo a coloro che siano "allevatori di bestiame che possiedono una regolare ed adeguata stalla", da intendersi, quale "idonea struttura aziendale e/o appezzamento di terreno debitamente recintato, in regola dal punto di vista urbanistico-edilizio ed igienico-sanitario, all'interno dei quali potrà trasferire il bestiame", così privilegiando solo i naturali che possono sostenere i costi di una struttura aziendale o comunque che siano proprietari e/o detentori di una appezzamento di terreno.

In sostanza, tali norme sono palesemente finalizzate a ridurre il numero di naturali che possono richiedere la fida, privilegiando quelli più abbienti, andando così a violare la *ratio* che sta alla base del riconoscimento degli usi civici, che è quella di garantire ai naturali le esigenze primarie di vita.

Ancora più restrittive appaiono le norme regolamentari sanzionatorie,

in quanto escludono dal pascolo coloro che negli anni precedenti sono stati contravvenzionati e non hanno pagato la multa, prevedendo la definitività dell'esclusione per coloro che nel corso degli anni precedenti sono stati contravvenzionati per tre volte, anche se hanno pagato le sanzioni.

Tale normativa, nel suo complesso, riduce l'esercizio del pascolo fino quasi ad annullarlo e, per tal motivo, esorbita dai compiti assegnati alla Regione, che sono limitati ad una regolamentazione del diritto di pascolo.

Quanto alla regolamentazione del diritto di legnatico, il Commissario, partendo dall'esatto presupposto dell'appartenenza della legna ai *cives*, ha condivisibilmente ritenuto che è lecito riservare ai *cives* solo la raccolta del legname secco, proprio per la necessità che i gli alberi vengano tagliati con modalità tali da non comprometterne la ricrescita, tuttavia, allorquando i tagli vengano affidati dal Comune a ditte terze, deve essere concesso ai *cives* un quantitativo di legna gratuitamente, al fine di garantire le loro esigenze primarie, perché altrimenti verrebbe ad essere "espropriato il diritto di legnatico".

E' condivisibile anche la censura mossa dal Commissario alla norma regolamentare che consente la raccolta degli altri prodotti spontanei anche a coloro che non sono residenti nel comune di Castelliri, perché il Comune in materia di usi civici ha solo un potere gestorio ed è evidente che travalica tale potere quanto riconosce i diritti di uso civico che deve amministrare a soggetti estranei alla comunità dei naturali a cui essi sono riservati.

Non ha pregio il richiamo al principio di libera circolazione delle persone riconosciuto dagli accordi di Schenghen su tutto il territorio comunitario, posto dai reclamanti a fondamento della legittimità della norma da ultimo esaminata, perché è evidente che tale principio incontra dei limiti nella proprietà privata e nella proprietà gravata da usi civici.

Per concludere, la Corte osserva che il Commissario, contrariamente a quanto sostenuto dai reclamanti, non ha assunto alcuna "decisione preoccupante sotto il profilo della sicurezza non solo ambientale ma anche pubblica", essendosi limitato a disapplicare gli atti amministrativi illegittimi a tutela degli usi civici gravemente compromessi dagli stessi.

Ciò non toglie che gli organi preposti possano adottare la normativa regolamentare ritenuta più idonea alla tutela del territorio, anche sotto il profilo ambientale e paesaggistico, senza però dimenticare che tale normativa non potrà sacrificare gli usi civici e, dunque, dovrà essere compatibile con un uso congruo del diritto di legnatico e di pascolo, in grado di soddisfare le esigenze primarie della collettività dei naturali.

Sul potere di reintegra.

I reclamanti hanno censurato la sentenza anche per aver disposto al reintegra, nonostante essa sia riservata alla Regione.

La censura non merita accoglimento.

Ed invero, deve essere distinta la reintegra di cui all'art. 9 L. n.

1766/27, riservata all'autorità regionale ed avente natura amministrativa, dalla reintegra devoluta al Commissario ed avente carattere giurisdizionale.

La reintegra amministrativa viene disposta dalla regione quando è pacifica la *qualitas soli*, mentre la reintegra giurisdizionale viene disposta dal Commissario all'esito di un giudizio che accerta tale qualità.

Tale distinzione è conforme sia ai tradizionali criteri di individuazione dell'attività giurisdizionale: nel primo caso non c'è una lite da comporre, non così nel secondo caso (criterio funzionale); nel primo caso non c'è una domanda di tutela alla quale fa seguito un accertamento idoneo al giudicato, non così nel secondo caso (criterio strutturale).

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito sul punto affermando che "l'azione di reintegra al demanio di uso civico delle terre abusivamente detenute da privati, delle quali sia già accertata, o comunque incontestata, la qualità demaniale, costituisce, a differenza dell'azione di rivendica - che tende invece al recupero del bene attraverso l'invocato riconoscimento della sua appartenenza al demanio di uso civico ed è attribuita alla giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici (...) - esplicazione del potere di autotutela da parte della P.A., rispetto al quale la posizione dell'occupante è di interesse legittimo, con riguardo all'eventuale beneficio dell'istituto della legittimazione" (Cass. sezione unite n. 3385/98).

In sostanza, la reintegra emessa dal Commissario all'esito di un giudizio che accerta la *qualitas soli*, come è avvenuto nel caso di specie, è pienamente legittima, in quanto è tesa al recupero del bene di cui è stata accertata, per l'appunto, la sua appartenenza al demanio civico.

Essa si pone su un piano differente rispetto alla reintegra amministrativa devoluta alle regioni, che, quale espressione del principio di autotutela, presuppone l'inesistenza di contestazioni sulla *qualitas soli*.

Sulla trascrizione della sentenza.

Secondo i reclamanti la sentenza di cui in epigrafe non è passibile di trascrizione, donde ha errato il Commissario nel disporla.

Osserva la Corte che la sentenza in esame, avendo dichiarato la nullità di atti di vendita, rientra tra quelle per cui è prevista la trascrizione.

Né tantomeno si rinvengono nel sistema norme che escludono l'applicabilità della normativa della trascrizione in materia di usi civici, che, oltretutto, si porrebbero in contrasto con la *ratio* della normativa sulla trascrizione, che si identifica nell'esigenza di garantire la sicurezza della circolazione dei beni.

Sulle spese di lite.

Secondo i reclamanti la condanna alle spese di lite, oltre ad essere stata eccessiva, non ha tenuto conto delle "gravi ed eccezionali ragioni" (complessità delle vicende fattuali, vari e molteplici interessi, pubblici e privati contrapposti, tra cui anche l'affidamento incolpevole ingenerato nei

privati acquirenti per atti negoziali risalenti nel tempo e la tutela ambientale collegata alla gestione di un importante patrimonio forestali) sulla base delle quali il giudice poteva e doveva senz'altro disporre la compensazione delle spese ex art. 92 comma 2 c.p.c.

Osserva la Corte che il motivo di appello relativo all'eccessività dell'importo liquidato a titolo di spese di lite è inammissibile, perché generico.

Con particolare riguardo a tale censura si ricorda che « *L'impugnazione del capo di sentenza relativo alla liquidazione delle spese giudiziali non può essere accolta se con essa non vengono specificate le singole voci che la parte assume come alla stessa spettanti e non riconosciute (ovvero non spettanti alla controparte ed invece riconosciuti), non essendo il giudice del gravame vincolato in alcun modo da eventuali determinazioni quantitative formulate dalla medesima parte impugnante in difetto della individuazione degli specifici errori che essa attribuisce al giudice come commessi nella decisione impugnata* » (Cass. 21 ottobre 2009, n. 22287; Cass. 19 novembre 2014, n. 24635).

Orbene, in applicazione degli enunciati principi, la Corte ritiene che l'appello proposto è inammissibile con riferimento alla dedotta eccessività delle spese di lite, perché non risponde ai requisiti di specificità prescritti dall'art. 342 c.p.c.: i reclamanti, infatti, si sono limitati a dedurre che la condanna è stata eccessiva, senza peraltro spiegare se la relativa quantificazione sia errata per l'applicazione di uno scaglione non corrispondente al valore della causa (avrebbero dovuto, oltretutto, indicare anche lo scaglione che doveva essere applicato) e/o per il riconoscimento di singole voci non dovute.

Per tale motivo, l'appello relativo del capo relativo alle spese di lite, *in parte qua*, deve dichiararsi inammissibile.

Ciò detto, passando ad esaminare la censura attinente alla mancata compensazione delle spese di lite, la Corte osserva che il Commissario ha fatto buon governo del principio della soccombenza, non ravvisandosi nel caso in esame gravi ed eccezionali ragioni che avrebbero giustificato la compensazione delle spese di lite.

Oltretutto, il Comune e la Regione non possono invocare, quale "ragione grave ed eccezionale", l'affidamento incolpevole ingenerato nei privati acquirenti per atti negoziali risalenti nel tempo, in quanto tale affidamento è da ricollegare al loro operato.

Le spese di lite si compensano con riferimento alla posizione di Urbano Adriana Maria, avendo la medesima aderito alle argomentazioni in fatto e in diritto dei reclamanti e alle relative conclusioni.

Nulla sulle spese di lite per i reclamati non costituiti.

In relazione alle altre parti, le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo secondo i parametri di cui al D.M. n. 55/2014 (valore indeterminabile, complessità media).

PQM

La Corte, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione disattesa, così provvede:

dichiara inammissibili i reclami rispettivamente proposti da Vanna Michelotti, Laura Conetta, quale procuratrice generale di Iolanda Liorti, e Ignazio Lorini;

rigetta i reclami rispettivamente proposti dal Comune di Castelliri e dalla Regione Lazio;

condanna i reclamanti, in solido, al pagamento delle pese di lite in favore di Silvana Rivera, Di Maio Pierina e Rinna Alessandra, che liquida in complessivi € 7500,00, oltre spese forfettarie, IVA E CPA;

condanna i reclamanti, in solido, al pagamento delle pese di lite in favore di De Gasperis Angelo, Pagnanelli Claudio, Pagnanelli Franco, Fiacco Gianpietro, Sili Alessandro e De Gasperis Danilo, che liquida in complessivi € 7500,00, oltre spese forfettarie, IVA E CPA;

compensa le spese di lite tra i reclamanti e Urbano Adriana Maria;

nulla sulle spese di lite in relazione ai reclamati non costituiti.

Roma, così deciso nella camera di consiglio del 22 luglio 2021.

Il Giudice estensore

Dott.ssa Gisella Dedato

Il Presidente

Dott. Nicola Pannullo