

## ***DIRITTI DI USO CIVICO E PARCHI NATURALI, UNA CONVIVENZA POSSIBILE ED AUSPICABILE***

nota all'ordinanza del Commissario per gli usi civici della Sardegna n. 2 del 24 gennaio 2000

Le problematiche relative all'istituzione dei parchi e delle riserve naturali in Sardegna sono state, come in diverse altre regioni italiane, sempre difficili ed aspre. Nonostante le previsioni di cui alla legge quadro nazionale 6 dicembre 1991, n. 394 ed alla legge regionale 7 giugno 1989, n. 31, che hanno delineato un vero e proprio sistema delle aree protette della Sardegna (quasi un centinaio per oltre 150 mila ettari), finora sono stati istituiti soltanto i parchi nazionali dell'Asinara<sup>1</sup> e dell'Arcipelago della Maddalena<sup>2</sup>, i parchi regionali di Porto Conte e del Molentargius – Saline<sup>3</sup> (tuttavia non operativi) e le aree protette marine del Sinis, di Tavolara e di Capo Carbonara<sup>4</sup>, oltre a ventiquattro piccoli monumenti naturali<sup>5</sup>. E' emblematico il caso del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei, uno dei più importanti del Mediterraneo. Se ne discute dagli anni '30, è previsto dalla legge 11 giugno 1962, n. 588 sul primo piano di rinascita della Sardegna, è stato previsto dalla legge regionale n. 31/1989 quale parco regionale, poi dalla legge n. 394/1991 quale parco nazionale soltanto a condizione che venisse stipulata specifica intesa Stato – Regione entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima legge (art. 34): per l'istituzione dell'area protetta sono state stipulate ben tre intese (16 luglio 1992, 29 dicembre 1995 e 19 febbraio 1998) concernenti la perimetrazione, la zonizzazione e le misure di salvaguardia provvisorie in base ai lavori istruttori compiuti dal Comitato istituzionale di coordinamento<sup>6</sup>. Il contenuto dell'ultima intesa costituisce la base del D.P.R. 30 marzo 1998 istitutivo dell'ente parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu. Le contestazioni – anche violente – provenienti da alcuni settori del contesto sociale ed economico interessati, da alcuni comuni inclusi nella perimetrazione provvisoria senza aver manifestato alcun consenso e da diversi esponenti della classe politica regionale hanno causato lo slittamento dell'entrata in vigore delle misure provvisorie relative alla salvaguardia, alla perimetrazione ed alla zonizzazione per ben due volte, mentre oggi, di fatto, il parco

---

<sup>1</sup> Istituito con l'art. 4 della legge 8 ottobre 1997, n. 344.

<sup>2</sup> Istituito con la legge 4 gennaio 1994, n. 10 ed il D.P.R. 17 maggio 1996.

<sup>3</sup> Istituiti rispettivamente con leggi regionali 26 febbraio 1999 nn. 4 e 5.

<sup>4</sup> Istituite rispettivamente con decreti ministeriali del 12 dicembre 1997, del 12 dicembre 1997 e del 15 settembre 1998.

<sup>5</sup> Istituiti con singoli decreti dell'Assessore della difesa dell'ambiente della Regione autonoma della Sardegna fra il 1993 ed il 1998.

<sup>6</sup> Organo costituito da rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali coinvolte, della Provincia di Nuoro e dei comuni interessati istituito ai sensi dell'art. 6 dell'atto di intesa del 29 dicembre 1995. E' da sottolineare che l'ultimo atto di intesa sottoscritto, quello del 19 febbraio 1998, contiene quasi esclusivamente proposte avanzate dalla Regione

nazionale è “congelato”<sup>7</sup>. Alcuni comitati locali di base e diversi Comuni interessati (Oliena, Talana, Baunei, Arzana, Urzulei, Dorgali e Villagrande Strisaili) hanno, quindi, ritenuto opportuno interessare il Commissario per gli usi civici per la Sardegna affermando la lesione dei diritti di uso civico in favore delle relative popolazioni a causa del provvedimento istitutivo del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei<sup>8</sup>. Su ricorso formale del Comune di Villagrande Strisaili, al quale hanno fatto seguito analoghi ricorsi di altri Comuni e dei comitati di base, è stato instaurato il procedimento n. 33/1999: alla prima udienza (19 gennaio 2000) si sono costituiti quindi i Comuni di Villagrande Strisaili, Urzulei, Arzana, Talana, Dorgali e Baunei, alcuni cittadini residenti nei comuni interessati dalla perimetrazione provvisoria del parco nazionale in rappresentanza dei comitati di base, le associazioni ecologiste Amici della Terra, Gruppo d’Intervento Giuridico e WWF<sup>9</sup>. Non si sono costituiti il Ministero dell’ambiente<sup>10</sup>, la Regione autonoma della Sardegna e gli altri Comuni interessati dall’istituzione del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei. Già in sede di prima udienza i comitati di base ed i Comuni costituiti hanno richiesto, vista la prossimità dell’entrata in vigore, l’adozione di misure cautelari nei confronti della normativa di salvaguardia, di gestione e di perimetrazione provvisorie dell’area protetta in quanto ritenute lesive dell’esercizio dei diritti di uso civico. Con ordinanza n. 2 del 22 gennaio 2000 il Commissario per gli usi civici ha disposto, *“accertato che le misure di salvaguardia di cui all’allegato A del D.P.R. 30.3.1998 istitutivo del Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu si pongono in contrasto con i diritti di uso civico”*, che *“le popolazioni interessate possano continuare ad esercitare i loro diritti di uso civico, sia con le modalità tradizionali che con quelle più recenti, in caso di già avvenuta adozione del regolamento comunale di esercizio, anche successivamente alla entrata in vigore delle misure di salvaguardia”*. In realtà non pare proprio che l’esercizio dei diritti di uso civico sia mai stato messo in discussione da nessuno. Sembra, però,

---

autonoma della Sardegna (vds. note Presidenza Giunta regionale n. 5376/GAB del 30 dicembre 1997 e n. 246/GAB del 26 gennaio 1998).

<sup>7</sup> Differimenti disposti con D.P.R. 10 novembre 1998 e D.P.R. 22 luglio 1999. Soltanto recentemente, in occasione della visita in Sardegna (24-28 giugno 2000) del Ministro dell’ambiente on. Willer Bordon, vi è stata una ripresa sostanziale dei colloqui Stato – Regione – enti locali per l’istituzione del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei.

<sup>8</sup> E’, inoltre, pendente avverso il citato D.P.R. 30 marzo 1998 e tutti gli atti connessi o, comunque, collegati ricorso presso il T.A.R. della Sardegna inoltrato dai Comuni di Baunei, Orgosolo, Arzana, Villagrande Strisaili, Seulo e Gairo: con ordinanza n. 50 del 12 maggio 2000 il T.A.R. ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale ritenendo non manifestamente infondata l’eccezione di legittimità costituzionale dei provvedimenti istitutivi del parco nazionale in relazione agli artt. 5 e 128 della carta costituzionale per il mancato esplicito autonomo coinvolgimento dei comuni interessati nella stipula delle intese preparatorie.

<sup>9</sup> L’attivamento della giurisdizione esclusiva commissariale e la costituzione nel relativo procedimento delle associazioni di protezione ambientale, riconosciute o meno, è stato “costruito” sull’art. 18, comma 3°, della legge 8 luglio 1986, n. 349 in relazione all’ampliamento delle funzioni dei demani civici anche alle finalità di salvaguardia ambientale operato dalla legge n. 431 del 1985 (vds. sent. Comm. usi civici Sard. 12 gennaio 1998, n. 118 ed ord. Comm. usi civici Sard. 6 marzo 1996, n. 523).

<sup>10</sup> Il Ministero dell’ambiente si è costituito soltanto in vista della successiva udienza eccependo, in via pregiudiziale, la nullità dell’attività processuale per difetto di rituale notificazione.

opportuno esaminare sinteticamente questa materia così importante per la gestione del territorio ma così poco conosciuta, gli usi civici. Accanto alla proprietà privata dei fondi, individuale ed esclusiva, esistono nel nostro ordinamento giuridico, oltre al demanio pubblico (statale e regionale) ed al patrimonio degli enti pubblici (artt. 822 e ss. cod. civ.), particolari forme di proprietà collettiva delle terre: tra queste fra i più importanti sono gli usi civici (o demani civici). In passato essi costituivano un fenomeno imponente e diffuso, ma la forte opera di soppressione promossa a partire dal XVIII secolo dall'illuminismo economico ne ha segnato per molto tempo il declino. Tuttavia essi non si estinsero. Il fenomeno è tutt'oggi molto diffuso nel territorio nazionale, pressochè in tutte le regioni: basti pensare che, considerando soltanto i terreni boschivi, i terreni rientranti nei demani civici rappresentano più di due milioni di ettari, cioè circa il 25 % della superficie forestale nazionale. In Sardegna rappresentano oltre il 15 % del territorio regionale (si tratta di oltre 360.000 ettari)<sup>11</sup>. A ciò si aggiunge la circostanza che gli usi civici gravano, non di rado, su aree di significativo rilievo ambientale. Da qui un crescente interesse che la materia ha suscitato negli ultimi anni: in particolare la legge 8 agosto 1985, n. 431 (art. 1, comma 1°, lett. h), prevedendo il vincolo paesaggistico *ex lege* su tutte le aree rientranti nei demani civici e la loro ulteriore salvaguardia e valorizzazione mediante inclusione in piani territoriali paesistici (art. 1 *bis*), ha voluto evidenziare che gli usi civici non costituiscono un mero relitto del passato, ma un istituto vivo e vitale che, se debitamente utilizzato, consente di garantire una fruizione equilibrata delle risorse del territorio in armonia con i principi di salvaguardia ambientale<sup>12</sup>.

Gli usi civici, secondo la migliore dottrina<sup>13</sup>, sono in generale diritti spettanti ad una collettività, che può essere o meno organizzata in una persona giuridica pubblica (es. università agraria, regole, comunità, ecc.) a sé stante, ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica: l'esercizio dei diritti spetta *uti cives* ai singoli membri che compongono detta collettività. Gli elementi comuni a tutti i diritti di uso civico<sup>14</sup> sono stati individuati in:

- esercizio di un determinato diritto di godimento su di un bene fondiario;
- titolarità del diritto di godimento per una collettività stanziata su un determinato territorio;

---

<sup>11</sup> Proprio per la notevole importanza dei demani civici in Sardegna, la locale Sezione del controllo della Corte dei conti ha avviato, con deliberazione n. 213/99 del 29 gennaio 1999 una specifica indagine di controllo sulla gestione (art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni) riguardo le competenze amministrative regionali in materia, attualmente in corso di avanzata istruttoria.

<sup>12</sup> La funzione della salvaguardia ambientale, insieme a quella tradizionale dell'esercizio dei diritti della collettività locali, è oggi aspetto fondamentale dei demani civici, come delineato chiaramente anche dalla giurisprudenza costituzionale: vds. sentenze nn. 345/1997 e 46/1995 ed ordinanze nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993. Vds. anche Cass. civ., S.U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1992, n. 6537.

<sup>13</sup> Vds. *Enciclopedia del Diritto*, voce "usi civici", a cura di PETRONIO, pp. 930 e ss., 1992, e *Codice dell'ambiente*, voce "usi civici", a cura di PROVENZALI, pp. 1383 e ss., 1999.

➤ fruizione dello specifico diritto per soddisfare bisogni essenziali e primari dei singoli componenti della collettività. L'uso consente, quindi, il soddisfacimento di bisogni essenziali ed elementari in rapporto alle specifiche utilità che la terra gravata dall'uso civico può dare: vi sono, così, i diritti di uso civico di legnatico, di erbatico, di fungatico, di macchiatico, di pesca, di bacchiatico, ecc.

Quindi l'uso civico consiste nel godimento a favore della collettività locale e non di un singolo individuo o di singoli che la compongono, i quali, tuttavia, hanno diritti d'uso in quanto appartenenti alla medesima collettività che ne è titolare.

L'origine dei diritti di uso civico è sicuramente risalente nel tempo, ma incerta. Le tesi sono sostanzialmente due: secondo un orientamento minoritario<sup>15</sup> gli usi civici avrebbero origine nella tradizione agraria romana (alcuni ritengono che forme più o meno evolute di collettivismo agrario comuni presso tutti i popoli antichi sarebbero state sviluppate dai romani), secondo l'orientamento prevalente<sup>16</sup>, invece, la nascita degli usi civici dovrebbe esser fatta risalire al più tardo fenomeno del latifondismo, nelle "possessiones" di epoca imperiale (III sec. d. C.). Nei regni romano-barbarici e per tutto l'alto medioevo, nelle ormai sempre più estese aree rurali i residenti traevano sostentamento dalle terre dove vivevano: attraverso il perpetuarsi dell'occupazione e dell'utilizzazione delle terre da parte delle collettività ivi insediate, queste ultime acquisiscono un diritto fondato sull'uso medesimo protratto nel tempo. Quando le terre vengono infeudate, tali diritti furono rispettati e riconosciuti dal potere sovrano. Dunque in Italia l'origine dei diritti di uso civico in senso tecnico sarebbe strettamente legata alla nascita del feudalesimo, perché proprio in questo periodo nacquero forme di godimento delle terre variamente denominate spettanti alle collettività organizzate e riconosciute dal potere pubblico. In Sardegna, dove il fenomeno del feudalesimo propriamente detto è giunto in epoca tarda (seconda metà del XIV sec.), la nascita dei diritti di uso civico deve farsi risalire all'epoca giudiciale, nelle varie forme di riconoscimento da parte del giudice regnante (*judike*) dei diritti di utilizzo collettivo delle terre da parte del popolo (*su logu*) nelle varie località dove era insediato. Quale che sia, comunque, l'origine dei diritti di uso civico fin dal medioevo i diritti di uso civico risultano storicamente presenti in Sardegna con la denominazione di *adempriviu*. Tali diritti vennero sempre rispettati dai Re d'Aragona quando avviarono la conquista effettiva del Regno di Sardegna ed

---

<sup>14</sup> Vds. DE PAOLIS, *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa*, IX, pp. 37 e ss., 1995.

<sup>15</sup> Vds. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, II, pp. 1169 e ss., Napoli, 1984.

<sup>16</sup> Vds. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 90 e ss., 1967.

introdussero nell'Isola il sistema feudale<sup>17</sup>: a partire dal 1324 le concessioni in feudo vennero sempre accompagnate dall'imposizione di rispettare il diritto di ademprivo delle popolazioni sottoposte. La magistratura sarda elaborò in merito una linea giurisprudenziale favorevole ai comuni ed ai residenti, stabilendo che le concessioni feudali dovevano intendersi produttive di effetti e frutti naturali solo quando fosse stato detratto in misura sufficiente quanto era necessario alla sussistenza delle popolazioni del luogo titolari dell'ademprivo. Nonostante le sempre maggiori pressioni, anche i sovrani sabaudi, succeduti, dopo breve parentesi austriaca (1713-1720), alla corona spagnola nella titolarità del Regno di Sardegna, emanarono precise disposizioni per contenere le spinte e le pretese dei feudatari. Il 6 ottobre 1820 venne emanato il c.d. regio editto delle chiudende, che riconosceva il diritto di proprietà assoluta in favore dei comuni e dei privati dei terreni infeudati con l'obbligo di recinzione e chiusura delle singole proprietà, mentre una speciale commissione veniva incaricata di accertare i redditi lordi e netti dei feudi (1835-1836) di svolgere le successive valutazioni definitive in contraddittorio con i feudatari (1838). Seguì la carta reale n. 21 del 26 febbraio 1839 con la quale, previo riscatto monetario, veniva predisposto il graduale passaggio dei beni feudali in proprietà assoluta dei comuni e dei privati, abolendo definitivamente il feudalesimo nell'Isola<sup>18</sup> e consolidando il demanio ademprivo. Le operazioni, condotte dal Supremo consiglio di Sardegna (massimo organo collegiale amministrativo isolano dell'epoca), furono concluse nel 1843: complessivamente vennero riscattati 131 feudi appartenenti a 54 feudatari. In favore di questi ultimi furono liquidate somme notevoli e costituite cospicue rendite, nonché conservate proprietà terriere di discrete proporzioni in ciascuno dei feudi riscattati. Tuttavia, gli oneri finanziari dell'operazione andarono a ricadere, attraverso l'aumento dell'imposizione fiscale, in gran parte sul già debole tessuto economico sardo. Con la realizzazione dell'unità nazionale e la proclamazione del Regno d'Italia (1861) la nuova amministrazione statale cercò anche in Sardegna di portare a compimento il disegno abolizionista degli usi civici già proprio di diversi Stati pre-unitari<sup>19</sup> con la legge 23 aprile 1865, n. 2252 di abolizione degli

---

<sup>17</sup> Il *Regnum Sardiniae et Corsicae* venne creato da papa Bonifacio VIII il 4 aprile 1297 che lo diede, previa sottomissione feudale, al Re d'Aragona Giacomo II. In realtà papa Bonifacio VIII non aveva alcun potere diretto sulla Sardegna e sulla Corsica, ma tale infeudazione si inquadra nel sistema di alleanze papali in funzione da un lato di contenimento del potere dell'Imperatore del Sacro Romano Impero, dall'altro di favore nei confronti della casata degli Angioini, titolari della corona siciliana posta in pericolo proprio dai catalano-aragonesi. I sovrani aragonesi, quindi, se volevano cingere anche sostanzialmente la corona sarda, dovevano conquistare l'Isola, operazione che durò quasi un secolo, dal 1323 al 1409. La Corsica, di fatto, non venne mai conquistata.

<sup>18</sup> La Sardegna è stata l'ultima regione europea che ha visto l'abolizione del feudalesimo.

<sup>19</sup> Diversi Stati pre-unitari (Granducato di Toscana, Repubblica Romana, Repubblica Cisalpina e poi Regno d'Italia) cercarono di liquidare i diritti di uso civico con numerosi atti normativi, altri, invece, cercarono di contemperare le varie esigenze tentando una razionalizzazione della materia (Regno delle Due Sicilie, Stato Pontificio, Regno Lombardo-Veneto). Per una disamina delle legislazioni e delle vicende pre-unitarie vds. PETRONIO, *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della legge Zucconi*, in *Usi civici e proprietà collettive bel centenario della legge 26 giugno 1888* (Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi: 1845-1894, Camerino, 16-18 giugno 1988), 1991;

ademprivi e dei diritti di cussorgia<sup>20</sup> ed il relativo regolamento approvato con regio decreto 26 luglio 1865, n. 2435.

In quegli anni una società inglese presentò al Governo un programma per la realizzazione della rete ferroviaria nell'Isola chiedendo, fra l'altro, un compenso di 200.000 ettari di terreno demaniale di origine ademprivile<sup>21</sup>: i terreni ceduti vennero però poi recuperati verso una somma concordata di denaro con la legge 21 agosto 1870, n. 5858.

In tutti questi decenni i diritti di uso civico continuarono, quindi, a permanere e di fatto si rafforzarono: essi venivano goduti dai *cives* generalmente attraverso la corresponsione annuale in favore del comune di una tassa per ogni capo di bestiame al pascolo ed un corrispettivo per il legnatico.

Vennero in seguito promossa una definitiva sistemazione – anch'essa fallita – dei demani *ex* ademprivili con una serie di provvedimenti normativi (il più importante dei quali è la legge 2 agosto 1897, n. 382, che istituisce la cassa ademprivile, la quale disporrà dei suddetti beni) poi trasfusi nel testo unico approvato con la legge 10 novembre 1907, n. 844 e nel relativo regolamento approvato con regio decreto 2 agosto 1908, n. 548.

L'intenzione, al fine di favorire lo sviluppo agricolo, era quella di favorire la libera disponibilità dei beni *ex* ademprivili ancora invenduti e derivanti dagli antichi feudi, nonché la loro quotizzazione e concessione enfiteutica sia che fossero demaniali ovvero comunali.

Si giunse, così, alla prima legge comune per tutto il territorio nazionale, la legge 16 giugno 1927, n. 1766, che razionalizza alcuni provvedimenti normativi adottati negli anni immediatamente precedenti<sup>22</sup> e che va a costituire un *corpus* normativo che con limitate modifiche ha regolato la materia per quasi un settantennio, insieme al regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 e la legge 10 luglio 1930, n. 1078 che reca disposizioni sulla definizione delle controversie in materia di usi civici.

La Regione autonoma della Sardegna ha provveduto a dare corpo alla sua competenze primaria in materia (art. 3 st.) soltanto con la legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 e successive modifiche ed integrazioni.

Il riordinamento degli usi civici nell'ottica della legge n. 1766/1927 prevedeva una serie di fasi poste tutte, in origine, sotto la direzione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, titolare di poteri molto ampi in materia in campo amministrativo ed in campo giurisdizionale, e sotto la supervisione prima del Ministero

---

ACROSSO e RIZZI, *Codice degli usi civici*, Roma, 1956; PALERMO, *Usi civici*, in *Noviss. dig. it.*, XX, pp. 213 e ss., 1975.

<sup>20</sup> La cussorgia, anch'essa di origine feudale, non è un diritto di uso civico, non ha rilevanza pubblicistica, ma identifica una forma di godimento individuale ed esclusiva di un fondo chiuso avente titolo in un atto di natura concessoria. L'istituto, pur essendo così risalente, interessa ancora ampie aree della Provincia di Cagliari (Comuni di Sinnai, Maracalagonis e Burcei) per un'estensione di perlomeno 11.000 ettari. In materia di cussorgia vds. ORNANO, *Note in tema di cussorgie*, in *Riv. giur. sarda*, I, pp. 138 e ss., 1993; CORONA, *Cussorgie*, in *Studi economico-giuridici*, Fac. Giurispr. Cagliari, LIII, pp. 71 e ss., 1990.

<sup>21</sup> La convenzione per la concessione delle ferrovie sarde con relativo capitolato venne stipulata il 14 luglio 1862 fra i Ministri delle finanze, dei lavori pubblici, dell'agricoltura e dell'industria e commercio con Gaetano Semenza, rappresentante della Società inglese: la convenzione ed il capitolato vennero approvati con la legge 4 gennaio 1863, n. 1105.

dell'economia nazionale poi del Ministero dell'agricoltura. Con lo statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) sono state riconosciute la competenza primaria in ambito legislativo (art. 3, lett. n) e lo svolgimento dei compiti amministrativi (art. 6). Il Commissario per gli usi civici è rimasto, quindi, titolare delle funzioni giurisdizionali, giudice di tutte le controversie sull'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico (artt. 29 e ss. della legge n. 1766/1927) sotto la supervisione del Ministero della giustizia, mentre delle funzioni amministrative gli sono residue soltanto le legittimazioni (artt. 9-10 della legge n. 1766/1927)<sup>23</sup>. Attività fondamentale promossa dalla legge del 1927 è stata quella inerente la verifica degli usi civici, generalmente su denuncia degli interessati (singoli o associati) e del comune (art. 2 della legge n. 1766/1927), seguita dal decreto commissariale avente efficacia dichiarativa (art. 14 della legge n. 1766/1927) che individua le terre civiche *"contemperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale"* assegnandole alla categoria "A", comprendente boschi e pascoli, ed alla categoria "B", relativa ai *"terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria"* (art. 11 della legge n. 1766/1927). Per le aree di cui alla categoria "A" si osserveranno, quindi, le norme in materia di tutela idrogeologica e boschiva (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267) e solo in tale ambito, in futuro, verranno esercitati i diritti di uso civico (art. 12 della legge n. 1766/1927), mentre le aree di cui alla categoria "B" sono destinate ad essere ripartite, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento culturale, fra i coltivatori diretti residenti nel comune o nella frazione interessati, con preferenza per i meno abbienti (art. 13 della legge n. 1766/1927). Oggi la legge regionale n. 12/1994 dispone, invece, la conservazione delle terre civiche attraverso piani comunali di valorizzazione e recupero delle terre civiche (artt. 8-10), regolamenti comunali di gestione (artt. 12-13) ed attività comunali e regionali di recupero dei terreni civici abusivamente occupati o illegittimamente detenuti (art. 22). Soltanto previa autorizzazione ministeriale (oggi regionale) e successivamente all'assegnazione a categoria è possibile sospendere i diritti, permutare, alienare o mutare la destinazione delle terre civiche (artt. 12 della legge n. 1766/1927, 15, 17-19 della legge regionale n. 12/1994): la carenza

---

<sup>22</sup> Si tratta del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, del regio decreto-legge 28 agosto 1924, n. 1484 e del regio decreto-legge 16 maggio 1926, n. 895.

<sup>23</sup> Vds. in particolare sentt. Corte cost. n. 46/1995, n. 133/1993 e ord. Corte cost. n. 71/1999; sentt. Cass. civ., S.U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. civ., S.U., 14 giugno 1995, n. 6689; Cass. civ., S.U., 28 dicembre 1994, n. 11225; Cass. civ., S.U., 9 novembre 1994, n. 9287; Cass. civ., S.U., 11 novembre 1992, n. 12151; Cass. civ., S.U., 24 aprile 1992, n. 4963; Cass. civ., Sez. II, 26 ottobre 1994, n. 8778. Vds. anche ord. Corte cost. n. 391/1998; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 318; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1983, n. 93; Cons. Stato, Sez. VI, 5 maggio 1987, n. 291; Cass. civ., Sez. II, 27 settembre 1996, n. 8528; Cass. civ., Sez. III, 23 giugno 1993, n. 6940. Un caso interessante si è verificato recentemente proprio in Sardegna ed ha visto il diniego da parte del Commissario per gli usi civici della richiesta di legittimazione delle vendite illegittime di ampi terreni ad uso civico sulla costa di Muravera (ove poi erano stati edificati, quindi abusivamente, complessi immobiliari) inoltrata dallo stesso Comune di Muravera e da parte di diversi privati acquirenti *a non domino* con l'intervento *ad opponendum* delle associazioni ecologiste Amici della Terra e Gruppo d'Intervento Giuridico: si tratta dell'ordinanza commissariale n. 523 del 6 marzo 1996.

di autorizzazione comporta la radicale ed insanabile nullità degli atti di disposizione dei terreni<sup>24</sup>. Preventive e fondamentali, comunque, rimangono le operazioni di accertamento ed inventario generale delle terre civiche (artt. 5-7 della legge regionale n. 12/1994). Successivamente, al termine di una lunga stagione di dibattiti, anche molto accesi, iniziative legali e di sensibilizzazione, è stato affrontato dal Legislatore regionale lo spinoso problema delle vendite di terreni ad uso civico operate illegittimamente da diversi comuni sardi ad operatori economici privati nel corso degli ultimi decenni, in particolare lungo le coste del Sàrrabus<sup>25</sup>. Con la legge regionale 4 aprile 1996, n. 18 è stata integrata la citata legge regionale n. 12/1994 dettando, in particolare, norme per la "sclassificazione" di terreni dai demani civici. L'art. 1 (che inserisce un art. 18 *bis* nella legge regionale n. 12/1994) dispone che possano essere oggetto di "sclassificazione", con provvedimento regionale su proposta dei comuni (a maggioranza consiliare qualificata) dai demani civici i terreni che:

- a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi;*
- b) siano stati alienati, prima dell'entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, da parte dei comuni mediante atti posti in essere senza il rispetto della normativa di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766;*
- c) non siano stati utilizzati in difformità alla programmazione urbanistica."*

Un'ulteriore disposizione normativa interessante i diritti di uso civico è stata posta con l'art. 12, commi 2° e 3°, della legge 31 gennaio 1994, n. 97: essa prevede che, nei comuni montani, i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità muniti (se necessario) di nullaosta paesaggistico e di autorizzazione del Ministero dell'Ambiente determinano l'estinzione dei diritti di uso civico eventualmente gravanti sui terreni espropriati, mentre il diritto a compensi spettanti ai titolari del diritto di uso civico viene determinato dal competente Commissario per gli usi civici e fatto valere sull'indennità di espropriazione<sup>26</sup>.

Ritornando al provvedimento cautelare adottato dal Commissario per gli usi civici con l'ordinanza n. 2/2000, esso viene ritenuto fondato sugli artt. 30 della legge n. 1766/1927 e 669 *quater* cod. proc. civ., trattandosi di

---

<sup>24</sup> Vds. Cass. civ., Sez. II, 22 novembre 1990, n. 11265; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 318; Cons. Stato, Sez. II, 7 gennaio 1965, n. 1178; T.A.R. Puglia, Sez. Bari, 30 dicembre 1986, n. 1259.

<sup>25</sup> I casi più eclatanti si sono verificati nelle aree costiere dei Comuni di Muravera e Gonnese (CA), Narbolia e Cabras (OR). Per un'esauriente ricostruzione della vicenda vds. sent. Comm. usi civ. Sard., 12 gennaio 1998, n. 118. Le sentenze Corte cost. n. 511/1991 e n. 221/1992 hanno riconosciuto la legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi regionali concernenti "sclassificazioni" (*rectius* "sdemanializzazioni") di terreni dai demani civici quando, in virtù delle più disparate vicende, abbiano di fatto perso irrevocabilmente le loro caratteristiche e ne consegua un reale beneficio per la collettività interessata.

<sup>26</sup> In merito è intervenuta la Corte costituzionale affermando l'illegittimità della disposizione qualora non preveda l'acquisizione del parere della regione interessata in relazione alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriati quando il decreto di esproprio promani da un'amministrazione pubblica statale ed in quanto preveda la determinazione del predetto compenso da parte del Commissario per gli usi civici anziché da parte della regione competente (sent. n. 156/1995).



tutela possessoria in materia (esistenza, estensione ed ampiezza dei diritti di uso civico) di esclusiva competenza commissariale<sup>27</sup> e viene ritenuto opportuno – con esame invero sommario del quadro normativo applicabile – sulla base dell’impedimento dell’esercizio dei diritti di uso civico derivante dalle misure di salvaguardia di cui all’allegato A del D.P.R. 30 marzo 1998, “*che, in particolare, vietano la introduzione del bestiame dei cives, l’erbatico, il ghiandatico ed il legnatico da parte delle popolazioni interessate*”. Il Commissario riconosce, infatti, che le predette misure di salvaguardia “*prevedono ... il divieto di raccolta della flora spontanea, della introduzione di popolazione estranea alla fauna autoctona, della costruzione di recinzioni nelle zone agricole, di transito di mezzi motorizzati fuori dalle strade, del taglio dei boschi e qualsiasi altra manomissione del territorio, anche se in ipotesi migliorativa dello stesso e ciò oltretutto contro la volontà delle popolazioni interessate le quali si sono opposte in tutti i modi ed in tutte le sedi alla entrata in vigore delle misure di salvaguardia. Si tratta di divieti così pregnanti da eliminare praticamente la possibilità per le popolazioni interessate di godere degli usi civici loro spettanti*”. Diritti tanto importanti per il tessuto economico-sociale locale quanto estesi sono i demani civici, in alcuni casi ricomprendenti quasi l’intero territorio comunale.

L’imminenza dell’entrata in vigore delle suddette misure provvisorie di salvaguardia (31 gennaio 2000) ha suggerito la sussistenza del *periculum in mora*, altro elemento necessario – oltre il *fumus boni juris* – per l’adozione del provvedimento cautelare in attesa della pronuncia definitiva<sup>28</sup>. Tuttavia la decisione cautelare non pare condivisibile.

Da un lato, infatti, le misure di salvaguardia provvisorie e le autorizzazioni preventive di cui agli artt. 3, 5, 7 ed 8 dell’allegato A del D.P.R. 30 marzo 1998 riguardano attività (apertura di nuove piste forestali, tagli boschivi, piani economico-forestali, ecc.) che, in ogni caso ed anche in regime di demani civici, sono sempre soggette a preventiva autorizzazione degli organi amministrativi preposti alla tutela paesaggistica (leggi nn. 1497/1939 e 431/1985, oggi decreto legislativo n. 490/1999) ed alla tutela idrogeologica ove esistente (regio decreto n. 3267/1923), d’altro canto il medesimo D.P.R. 30 marzo 1998, che non disciplina minimamente la materia “usi civici”, fa esplicito rinvio (art. 6) per quanto non regolamentato alla legge quadro nazionale 6 dicembre 1991, n. 394. Infatti, anche la normativa sulle aree naturali protette si è occupata dei diritti di uso civico, accentuandone la nuova vocazione della tutela ambientale: la legge n. 394 del 1991 dispone (art. 11, comma 5°) che restino “*salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali secondo le consuetudini locali*” (oltre che, naturalmente,

secondo la normativa nazionale e regionale vigente), mentre prescrive la liquidazione, ad opera del competente Commissario per gli usi civici su istanza dell'ente di gestione dell'area protetta, di eventuali diritti esclusivi di caccia o altri usi civici relativi a prelievi faunistici<sup>29</sup>. Infatti, il divieto di caccia costituisce uno degli elementi fondamentali di un'area naturale protetta<sup>30</sup>. In Sardegna non sono mai esistiti, comunque, simili diritti di uso civico per cui tale problema non può porsi in relazione all'istituzione del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei né riguardo alcun'altra area protetta. A ben vedere, sembra quindi trattarsi di un puro problema di coordinamento normativo: nei terreni dei demani civici continuano ad operare le consuetudini e la disciplina in materia di usi civici in virtù del combinato normativo di cui all'art. 6 del D.P.R. 30 marzo 1998 ed al richiamato art. 11, comma 5°, della legge n. 394/1991<sup>31</sup>. Nelle altre aree, di proprietà pubblica o privata, non gravate da diritti di uso civico potranno pienamente operare, invece, le misure di salvaguardia provvisorie. In definitiva, aree protette ed usi civici – quando viene correttamente e compiutamente applicata la relativa disciplina – non solo non sono in contrasto, ma assolvono congiuntamente a quelle finalità di salvaguardia ambientale, del territorio e delle attività tradizionali ampiamente descritte dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa e prevalenti rispetto ad ogni fruizione delle risorse di carattere prettamente economico. Finalità, tuttavia, che ancora stentano a divenire quotidiano patrimonio comune.

*Dott. Stefano Deliperi*

---

<sup>27</sup> Vds. in particolare sentt. Corte cost. n. 46/1995, n. 133/1993 e ord. Corte cost. n. 71/1999; sentt. Cass. civ., S.U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. civ., S.U., 14 giugno 1995, n. 6689; Cass. civ., S.U., 28 dicembre 1994, n. 11225; Cass. civ., S.U., 9 novembre 1994, n. 9287; Cass. civ., S.U., 11 novembre 1992, n. 12151; Cass. civ., S.U., 24 aprile 1992, n. 4963; Cass. civ., Sez. II, 26 ottobre 1994, n. 8778.

<sup>28</sup> Attualmente il procedimento è di fatto sospeso in attesa della nomina del nuovo Commissario per gli usi civici per la Sardegna in sostituzione del precedente dimissionario per assunzione di altri incarichi giudiziari.

<sup>29</sup> Trattasi di disposizione esplicitamente ritenuta costituzionalmente legittima da sentt. Corte cost. n. 46/1995. Vds. anche sentt. Corte cost. n. 366/1992.

<sup>30</sup> Divieto stabilito dagli artt. 11, comma 3°, lett. a, e 22, comma 6°, della legge n. 394/1991 e 21, comma 1°, lett. b, e 30, comma 1°, lett. d, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonché dall'art. 61, comma 1°, lett. c, della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23. Vds. anche sentt. Corte cost. nn. 20/2000, 389/1999, 35/1995, 366/1992, 1002/1988, 223/1984. Anche l'art. 14, comma 4°, della legge regionale 7 giugno 1989, n. 31 (legge quadro regionale sulle aree naturali protette) dispone la conferma per "gli usi civici e i diritti reali delle collettività locali" nei territori ove siano istituiti parchi e riserve naturali, nonché monumenti naturali.

<sup>31</sup> Discorso diverso e meritevole di ben maggiore approfondimento è quello relativo al rispetto ed attuazione dell'attuale quadro normativo vigente in materia di usi civici da parte dei comuni gestori dei demani civici: molti di essi non dispongono tuttora di regolamento di gestione mentre nessuno si è dotato di piano di valorizzazione e recupero dei terreni illegittimamente occupati. La situazione è particolarmente delicata proprio nelle zone dell'Ogliastra e della Barbagia interessate dall'istituzione del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei. Proprio su segnalazione emersa nel procedimento *de quo* da parte delle associazioni ecologiste costituite il Commissario per gli usi civici ha aperto un nuovo procedimento per il recupero del demanio civico di Cala Luna, in Comune di Baunei, illegittimamente occupato addirittura da strutture edilizie e discariche abusive. Recentemente il Comune di Baunei ha provveduto ad emanare ordinanza di demolizione (la n. 19 del 14 giugno 2000) degli abusi edilizi e conseguente ripristino ambientale a carico degli attuali detentori. Il Commissario per gli usi civici della Sardegna ha in corso procedimenti di recupero di aree ai demani civici in via giurisdizionale (artt. 29 e ss. della legge n. 1766/1927) in ben ventuno comuni, constatata l'inerzia dei comuni e della Regione autonoma della Sardegna riguardo il recupero in via amministrativa (art. 22 della legge regionale n. 12/1994).

COMMISSARIO PER GLI USI CIVICI PER LA SARDEGNA – 24 gennaio 2000, n. 2 (ord.) – Est. CORRADINI – Min. Ambiente (non cost.) e Regione autonoma della Sardegna (non cost.) – Comune Villagrande Strisaili ed altri – Amici della Terra ed altri.

**Parchi naturali – Usi civici – Provvedimento istitutivo del parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu – misure provvisorie di salvaguardia – lesione dell'esercizio dei diritti di uso civico spettanti ai residenti nei comuni interessati dal parco nazionale – provvedimento sospensivo cautelare.**

*Le misure provvisorie di salvaguardia ambientale contenute nell'allegato A del D.P.R. 30 marzo 1998 istitutivo del parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, ad un sommario esame proprio di un giudizio cautelare, ledono l'esercizio dei diritti di uso civico spettanti ai residenti di alcuni comuni rientranti nella perimetrazione provvisoria del parco nazionale. I diritti di uso civico, nonostante l'entrata in vigore delle predette misure di salvaguardia provvisoria, continuano ad esercitarsi secondo le consuetudini e secondo il quadro normativo settoriale vigente.*