

Accertamento delle terre gravate da uso civico e difetto di giurisdizione

T.A.R. Sardegna, Sez. II 19 dicembre 2020, n. 720 - Lensi, pres.; Flaim, est. - Arru ed a. (avv.ti Lauro, Sequi) c. ARGEA Sardegna (avv. Noce) ed a.

Usi civici - Accertamento delle terre gravate da uso civico - Difetto di giurisdizione.

(Omissis)

FATTO

I ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti in epigrafe indicati concernenti l' "*Accertamento delle terre gravate da uso civico* " nel Comune di Austis, che coinvolgono i propri terreni, formulando le seguenti censure:

- 1) incompetenza assoluta dell'agenzia Argea – violazione dell'art. 3 lett. "d" ed "n" della L Costituzionale 26-02-1948 n° 3 (Statuto speciale per la Sardegna) – violazione dell'art. 4 comma 1° l.r. 14-03-1994 n° 12 – Violazione dell'art. 7 comma 19° L.R. 05-03-2008 n° 3 – eccesso di potere per illogicità;
- 2) violazione del principio del contraddittorio – violazione degli artt. 7, 8 e 10 l. 07-08-1990, n° 241 – violazione degli artt. 15 comma 3°, 30 comma 1° e 68 co. 2° r.d. 26-02-1928, n° 332 (regolamento per l' esecuzione della legge 16-06-1927, n° 1766)
- 3) violazione del principio di leale collaborazione – eccesso di potere per difetto e insufficienza della motivazione – eccesso di potere per carenza o insufficienza di istruttoria.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Austis, Argea e Regione eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione, la tardività nonché l'inammissibilità del ricorso e chiedendo, in ogni caso, il rigetto dell'impugnazione. All'udienza del 28 ottobre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il contenzioso è sorto tra gli eredi Sanna ed il Comune di Austis a causa dell'emanazione, da parte di ARGEA, della determinazione del 20 dicembre 2019, con la quale è stato compiuto l' "*Accertamento delle terre gravate da uso civico* " nel Comune di Austis.

La determinazione di Argea si correla alla delibera comunale 111/2017 che aveva dichiarato la sussistenza degli usi civici sui suoli dei ricorrenti, nonché alla delibera della giunta regionale del 6 dicembre 2016 n° 65/30 della Giunta Regionale di attribuzione-delega di funzioni in materia di riconoscimento di usi civici dalla Regione ad Argea.

La difesa dei ricorrenti sostiene che trattandosi di giudizio impugnatorio avverso i provvedimenti che hanno determinato l'individuazione degli usi civici, dovrebbe riconoscersi in capo al giudice amministrativo il potere di sindacare le decisioni in materia assunte. Insistendo per l'incompetenza di Argea in riferimento al potere decisionale in materia di usi civici (ritenuto non delegabile da parte della Regione).

Nonostante la strutturazione del ricorso, principalmente, in termini di incompetenza di Argea per l'assunzione del provvedimento di accertamento degli usi civici (ritenendo che la competenza affidata dalla Regione non era costituzionalmente ammissibile), nonché in termini di mancanza del contraddittorio e di completa istruttoria, in realtà il *petitum* formulato e la *causa pretendi* si pone necessariamente in correlazione alla "*qualitas soli*" delle aree coinvolte. E, sotto tale profilo, questo giudice è inequivocabilmente sprovvisto di giurisdizione.

Sul punto è sufficiente richiamare i precedenti sia di questo Tar 377/2013 (il Consiglio di Stato che ha confermato la pronuncia con 128/2016) nonché delle sezioni unite della Corte di Cassazione.

L'orientamento che si è affermato è caratterizzato, in modo omogeneo, dall'attribuzione della giurisdizione esclusiva in favore del Commissario degli usi civici, titolare della speciale potere di accertamento della *qualitas soli* delle aree in contestazione.

L'oggetto essenziale della controversia è costituito dalla richiesta di accertamento della insussistenza di vincoli di "*uso civico*" sui terreni dei ricorrenti, ricadenti nel territorio del Comune di Austis.

In relazione al riconoscimento/disconoscimento della "*qualitas soli*" la giurisdizione appartiene al Commissario per gli Usi Civici, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e non alla Giudice Amministrativo.

Questo Tribunale ha trattato la materia, in punto di giurisdizione, esprimendosi con la sentenza n. 377 dell'8 maggio 2013, riconoscendo che questa appartiene al Commissario per gli usi Civici della Regione Sardegna ed è inclusiva di tutti gli aspetti "*presupposti e correlati*" (in ogni forma contestati).

Contrariamente a quanto i ricorrenti sostengono (riferendosi a profili di asserita illegittimità dei provvedimenti per incompetenza, difetto del contraddittorio, insufficiente istruttoria), l'oggetto essenziale della controversia è comunque



rappresentato dall'aspirato disconoscimento dell' *accertamento dell'insussistenza di vincoli di uso civico* contenuto negli atti impugnati (attribuibili ad Argea/Regione/Comune).

L'articolo 29 della L. 16/6/1927 n. 1766 riserva, infatti, la cognizione dei Commissari per la Liquidazione degli Usi Civici di *“tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti (diritto di uso civico), comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate”*.

Si rammenta che il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza 377/2013 con la decisione n. 128, sezione V, del 18.1.2016 rigettando l'appello con la seguente motivazione:

<<Oggetto di impugnazione è la sentenza con la quale il TAR per la Sardegna ha dichiarato il difetto di giurisdizione amministrativa sul ricorso n. 213 del 2012, avente ad oggetto gli atti amministrativi con i quali la Regione Sardegna ha disposto l'accertamento, ai sensi della legge regionale n. 12/1994, degli immobili gravati da usi civici ricadenti nel territorio del Comune di Orosei.

Con l'appello in esame, gli originari ricorrenti hanno chiesto che, in riforma della sentenza impugnata, sia dichiarata la sussistenza della giurisdizione amministrativa sulla controversia proposta in primo grado.

Ritiene la Sezione che l'appello vada respinto, perché infondato.

Come ha correttamente rilevato la sentenza appellata, che, luce del criterio della causa petendi, il petitum sostanziale della controversia è dato dalla rivendicazione – da parte degli originari ricorrenti - della piena proprietà dei terreni richiamati negli atti impugnati in primo grado, in ragione dell'insussistenza di vincoli di uso civico.

Si applica dunque l'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che devolve al Commissario per la liquidazione degli usi civici «tutte le controversie circa la esistenza, natura e la estensione dei diritti suddetti» e dunque anche quelle sulla qualitas soli, oggetto della pretesa formulata in primo grado (cfr., ex multis, Cass., sezioni unite, 27 marzo 2009, n. 729; sezioni unite 19 novembre 2002, n. 16268).

Sono comunque irrilevanti in questa sede le censure secondo cui la Regione non avrebbe alcun potere in ordine all'accertamento dei terreni sottoposti ad uso civico, poiché OGNI CENSURA RIVOLTA CONTRO GLI ATTI IMPUGNATI NON PUÒ CHE ESSERE ESAMINATA DAL GIUDICE MUNITO DI GIURISDIZIONE.

L'appello va pertanto respinto.>>>

Nello stesso senso si è espresso il T.A.R. Liguria con la sentenza n. 679, sez. I, del 26/07/2017, affermando che *“Ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono devolute ai commissari per la liquidazione degli usi civici tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, ivi compresa, pertanto, quella inerente alla qualitas soli che forma oggetto della pretesa formulata dalla parte ricorrente. In ragione del richiamato disposto normativo, LA GIURISDIZIONE COMMISSARIALE SUSSISTE OGNI QUAL VOLTA LA SOLUZIONE DELLE QUESTIONI AFFERENTI L'ACCERTAMENTO DELL'ESISTENZA DEI DIRITTI DI USO CIVICO SI PONGA COME ANTECEDENTE LOGICO GIURIDICO DELLA DECISIONE.*

Trattandosi, anche in questo caso, di fattispecie ove l'elemento controverso e presupposto è la *“qualitas soli”* (con riferimento alle modalità dei poteri esercitati) la giurisdizione appartiene al Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici e non al Giudice Amministrativo.

Anche la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione si è espressa chiarendo il riparto fra le diverse giurisdizioni:

**Cassazione civile, sez. II, 19/08/2020, n. 17310 “Il Commissario liquidatore degli usi civici è investito, in virtù di quanto previsto dall' art. 29 della l. n. 1766 del 1927, di compiti amministrativi, nonché della piena giurisdizione in materia di controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti di cui all' art. 1 della l. n. 1766 cit.”*

**Cassazione civile, sez. un., 20/05/2020, n. 9280 “Appartengono alla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici le controversie che abbiano a oggetto l'accertamento di usi civici o di diritti di uso collettivo delle terre ovvero l'accertamento dell'appartenenza di un terreno al demanio civico”;*

**Cassazione Sez. Un. 15 gennaio 2015 n. 605 ha affermato che “Nel giudizio di usucapione di un fondo nei confronti di un comune che eccipisce la demanialità civica del fondo stesso, la questione va portata dinnanzi al commissario per gli usi civici per l'accertamento in via principale della demanialità civica. LA QUESTIONE DELLA DEMANIALITÀ VA INFATTI RISOLTA IN VIA PRINCIPALE E NON MERAMENTE INCIDENTALE.”*

**Cassazione civile, sez. un., 07/05/2014, n. 9829, “Appartiene alla giurisdizione del Commissario agli usi civici (nella specie, per l'Abruzzo) la domanda diretta 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 del giudizio.*

Dunque risulta pregiudiziale, all'esame del ricorso, l'accertamento della giurisdizione competente in quanto il riscontro del difetto di giurisdizione, priva il giudice del potere sprovvisto di investitura di esaminare qualsiasi profilo della controversia, sia in rito che nel merito.

In base a consolidato principio la giurisdizione si determina sulla base del cosiddetto *petitum* sostanziale, identificato non solo in funzione della concreta statuizione richiesta, ma soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo alla sostanziale protezione ad essa accordata dall'ordinamento.

La giurisdizione del soggetto titolare dell'attribuzione (Commissario usi civici) non può essere esclusa e posta in favore di quella del giudice amministrativo per il solo fatto che con la domanda venga denunciata, quale mezzo al fine di tutela dei diritti scaturenti dal rapporto dedotto, l'illegittimità di atti amministrativi.

L'impugnazione dell'atto amministrativo non consente di radicare la giurisdizione di questo Tribunale, posto che la cognizione in materia di accertamento della sussistenza o meno di usi civici è devoluta alla giurisdizione Commissario; e non è consentito agli interessati di scegliere, per la tutela delle proprie posizioni, un diverso Giudice/Autorità specializzata.

Il presente ricorso deve quindi essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, trattandosi di controversia devoluta alla cognizione del Commissario per gli usi civici.

In conclusione l'eccezione del difetto di giurisdizione, sollevata da Argea, è fondata e va accolta.

Conseguentemente il ricorso va dichiarato inammissibile, per difetto di giurisdizione.

Le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, in considerazione della peculiarità della controversia.

(Omissis)