

DEMANIO E PATRIMONIO: Usi civici - Legittimazione terre di uso civico - Art. 9, comma 1, l. n. 1766 del 1927 - Ratio.

C.g.a., Sez. riun., 22 aprile 2022, n. 191

“[...] «[l]’art. 9 comma 1 l. 16 giugno 1927 n. 1766 - nel consentire la legittimazione di terre di uso civico di proprietà di comuni, frazioni ed associazioni agrarie, in favore di chi abbia occupato il fondo da almeno dieci anni e vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie - non ha inteso introdurre un istituto che consentisse l’acquisto, in ogni tempo, sia pure per mezzo di atto dell’autorità amministrativa, del diritto di proprietà esclusiva di un fondo già destinato ad uso civico, bensì soltanto ha voluto legittimare le usurpazioni di terre di proprietà pubblica avvenute nel passato in considerazione del già avvenuto conseguimento degli obiettivi finali della legge stessa.» [...]”.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 5240/259.19.8 in data 1 marzo 2021 con la quale la Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull’affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Martines;

Premesso e considerato.

1. Il signor Giuseppe Musarra, rappresentato e difeso dall’avv. Rodolfo Nesci, con ricorso straordinario notificato alle amministrazioni interessate e all’Ufficio legislativo e legale mediante raccomandate UNEP spedite il 30 luglio 2019, ha chiesto l’annullamento dell’ordinanza del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia n. 41593 del 7 marzo 2019, approvata con decreto del dirigente generale del dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale n. 279 del 13 marzo 2019, con la quale è stata rigettata una domanda di legittimazione di terreni appartenenti al demanio civico di Bronte.

2. Espone il ricorrente di avere presentato, in data 18 aprile 2018, la richiesta di legittimazione di terreni appartenenti al demanio civico di Bronte, per i terreni occupati legittimamente da oltre vent’anni (e prima di lui dal padre), adibiti a pascolo di animali ed in parte per la coltivazione, curando il sottobosco e realizzando opere permanenti di canalizzazione delle acque, onde evitare frane.

Tale istanza veniva rigettata sul presupposto che i terreni interessati fossero stati assegnati, con ordinanza commissariale del 22 settembre 2017, alla categoria «a) terreni convenientemente

utilizzabili come bosco o come pascolo permanente» prevista dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927, ritenuta dall'Amministrazione incompatibile con qualsiasi occupazione.

3. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi: *«Eccesso di potere. Difetto di motivazione. Illogicità manifesta. Difetto di istruttoria.»*.

Il ricorrente contesta la ritenuta incompatibilità della assegnazione dei terreni richiesti in legittimazione alla categoria *«a) bosco o pascolo permanente»* con *«qualsiasi occupazione associata all'avvenuta esecuzione di sostanziali e permanenti migliorie di natura agraria»*.

Ritiene, di contro, sussistenti i requisiti richiesti dall'art. 9 della legge n. 1766/1927: *«a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; c) che l'occupazione duri da almeno dieci anni.»*, in quanto l'art. 12 della stessa legge, per i terreni di categoria a) *«bosco o pascolo permanente»*, richiama le norme del capo secondo del titolo quarto del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, che prevedono la possibilità di affrancamento da parte degli occupatori.

4. Il Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale, con nota n. 47434 del 19 settembre 2019, ha trasmesso il rapporto previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971 e la documentazione inerente il gravame.

Con nota prot. n. 20927 del 30 settembre 2019 l'Ufficio legislativo e legale ha comunicato al ricorrente il completamento dell'acquisizione documentale istruttoria, con relativa facoltà di accesso, non esercitata.

5. Il ricorso fiscalmente non in regola, con invito alla Segreteria di provvedere ai necessari incombenzi, è ricevibile, essendo stato proposto il 30 luglio 2019, ossia il 120° giorno dalla notificazione del provvedimento impugnato, avvenuta il 1° aprile 2019 e, dunque, entro il termine di 120 giorni, prescritto dall'art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971.

6. Si rileva che il ricorrente non ha fornito alcuna prova dell'avvenuta notifica del ricorso al Comune di Bronte, soggetto indubbiamente controinteressato, così come affermato in analoga fattispecie dalla sezione giurisdizionale del Cgars *«[il] ricorso, rivolto ad ottenere la legittimazione del possesso di aree del demanio civico di Bronte, aveva come evidente ed unico contro-interessato il Comune medesimo, del quale le aree in questione, di cui fosse stata eventualmente negata la legittimazione dell'occupazione, sarebbero risultate e al quale esso avrebbe dovuto perciò essere notificato.»*. (sentenza 31 gennaio 2012, n. 105).

Non occorre approfondire il superiore profilo di inammissibilità, in quanto il ricorso appare infondato nel merito.

6.1. Gli usi civici sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità ai singoli appartenenti ad una collettività, disciplinanti, in linea generale, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, mantenuta in vigore dall'allegato n. 1 dell'art. 1 del d.lgs. 1 dicembre 2009 n. 179, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43, nonché dal relativo regolamento contenuto nel regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

6.2. La richiesta di legittimazione di terreni gravati da usi civici postula la disamina di questo singolare tipo di diritto risalente a epoca anteriore all'Unità d'Italia, attraverso un breve *excursus* sulla sua evoluzione, onde comprenderne meglio la natura e individuare la soluzione da applicare al caso in esame.

6.2.1. Con la legge 16 giugno 1927, n.1766, sul «*riordinamento degli usi civici nel Regno*», il legislatore aveva inteso disciplinare la liquidazione degli usi civici e la conservazione dei beni di proprietà civica sottratti alla liquidazione.

Il regime delineato dalla legge n. 1766 del 1927 prevede all'art. 1 che la proprietà del demanio civico appartiene «*agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune*».

La legge del 1927, per garantire la destinazione funzionale dei beni a favore della collettività e il loro utilizzo che ne assicuri la conservazione, ha previsto che l'amministrazione di tale proprietà dovesse spettare all'ente esponenziale della comunità.

Gli usi civici sono, pertanto, astrattamente riconducibili all'interno della proprietà privata, seppur comune e caratterizzata da particolari vincoli di destinazione e di indisponibilità.

Nonostante, dunque, i comproprietari siano soggetti privati, giova, subito, evidenziare che gli usi civici sono connotati dalla legge sul riordinamento del 1927 di una rilevante dimensione pubblicistica, tant'è che per la loro tutela sono previste regole speciali, sia con riferimento alla gestione che per l'eventuale disposizione dei beni che ne costituiscono oggetto, tanto da poter essere assimilati ai beni demaniali.

Al riguardo in giurisprudenza si è affermato che «*[i] beni gravati da usi civici debbono essere assimilati ai beni demaniali e la particolarità del regime a cui sono sottoposti i beni in esame determina che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza del pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico ne vieta ogni circolazione.*» (T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, sez. II, 11 luglio 2018, n. 7740).

6.2.2. Per la dottrina gli usi civici sono assimilabili ad una proprietà privata comune, caratterizzata da particolari vincoli di destinazione e di indisponibilità, i cui comproprietari sono soggetti privati e la cui rappresentanza è affidata *ex lege* al comune ovvero ad un diverso ente di gestione.

6.2.3. Secondo la Corte di Cassazione gli usi civici sono espressione della proprietà in senso collettivo, non conosciuta dal legislatore del codice civile, ma che ha trovato una sua specifica disciplina nella legge n. 1766/1927 e nel relativo regolamento, nonché nella più recente legge n. 97 del 1994 (Nuove disposizioni per le zone montane).

In particolare, la Suprema Corte afferma che *«tali “usi” presentano la caratteristica della non appartenenza, a titolo di proprietà individuale, a persone fisiche od enti in quanto spettanti ad una comunità di abitanti che ne godono collettivamente. La finalità che il legislatore ha perseguito con detti usi è quella della liquidazione, in realtà non raggiunta, perché negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra disciplina degli usi pubblici e la tutela dell’ambiente (sul punto, le sentenze della Corte Costituzionale n. 46/95, 345/97 e 310/2006)»* (Cass., sez. un., 18 febbraio 2011, n. 3939).

6.2.4. All’interesse al proficuo utilizzo del bene, in termini sia conservativi sia eventualmente dispositivi, si è aggiunta nel tempo una nuova e diversa prospettiva, alla stregua della quale emerge sempre di più la rilevanza pubblica dell’interesse pubblico alla conservazione seppur sotto un ulteriore aspetto.

Gli usi civici hanno assunto, progressivamente, rilevanza sotto i profili paesaggistico-ambientale e di assetto territoriale.

La rilevanza ambientale e paesaggistica delle proprietà collettive, infatti, è stata espressamente riconosciuta a partire dalla legge n. 431 del 1985, che all’art. 1 ha sottoposto a vincolo paesistico *«le zone gravate da usi civici.»*

Il vincolo paesaggistico è stato, poi, ribadito dal d.lgs. n. 490 del 1999, ed è oggi confermato dall’art. 142, lett. h), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il quale stabilisce che *«[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;»*.

6.2.5. Al riguardo, giova ricordare che il Giudice delle leggi definisce *«il sintagma “usi civici” come una «“espressione di comodo” [...] che comprende istituti e discipline varie dell’intero territorio [nazionale]»* (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di *“assetto fondiari collettivi”*, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore - all’interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici - *l’utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili.»* (Corte cost., sentenza 24 aprile 2020, n. 71).

Prosegue la Corte che tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all’Unità d’Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando

furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale con il d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, il quale ha inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell'onnicomprendiva locuzione «usi civici».

La Corte ha individuato la *ratio* di tale evoluzione legislativa nel fatto che *«l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza (v., da ultimo, sentenza n. 247 del 1997 e ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998), con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell'uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo»* e affermato che *«le zone vincolate in ragione dell'appartenenza a università agrarie o dell'assoggettamento a usi civici comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive»* (Corte cost., ordinanza n. 316 del 1998).

6.2.6. In conclusione, come rilevato, condivisibilmente, dalla giurisprudenza amministrativa *«[l]'inserimento degli usi civici all'interno dei beni paesaggistico-ambientali, beni che godono di investitura e protezione a livello costituzionale, ha segnato la transizione da una tutela del bene legata al collegamento con la comunità d'origine ad una salvaguardia indifferenziata dello stesso, percepito nella sua dimensione collettiva indivisibile e in quanto tale appartenente potenzialmente all'intera collettività di cittadini: questa è ormai percepita come la potenziale fruitrice dell'area soggetta ad uso civico, intesa quale bene ambientale tutelato di per sé.»* (T.A.R. per la Campania, sez. stacc. di Salerno, sez. I, 6 febbraio 2012, n. 174).

Dalla ricostruzione del quadro normativo e della sua evoluzione emergono, pertanto, una pluralità dei profili pubblicistici, anche di rilievo costituzionale, che caratterizzano gli usi collettivi.

6.3. Il legislatore del 1927 all'art. 11 ha previsto che i terreni sui quali si esercitano usi civici *«saranno distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.»*

A questa distinzione ha fatto seguire un differente regime di circolazione: i terreni utilizzabili come bosco o pascolo sono inalienabili e nessun mutamento di destinazione è possibile senza la preventiva autorizzazione «*del Ministero dell'economia nazionale*», mentre i terreni utilizzabili per coltivazione agraria sono destinati ad essere ripartiti tramite assegnazione.

Nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici l'art. 12, comma 2, della legge n. 1766/1927, ha sancito, in via generale e per quanto in particolare in questa sede interessa, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente.

Le limitate deroghe previste dal legislatore alla inalienabilità e al cambio di destinazione, previa acquisizione dell'autorizzazione ministeriale, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico ed implicazioni sull'ambiente naturale o tradizionale per la collettività a cui appartengono, hanno, secondo il Collegio, carattere tipicamente eccezionale, sicché non possono né devono risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio dei privati.

L'istituto della legittimazione delle occupazioni *ex art. 9* legge n. 1766/1927, come nel caso che ne occupa, va collocato all'interno del quadro sopra delineato.

6.3.1. Dalla superiore ricostruzione discende che il regime giuridico dei beni di uso civico può essere assimilato a quello dei beni demaniali, ed ancora, che la legittimazione dell'avvenuta occupazione di terre di demanio civico può essere equiparata ad una concessione amministrativa rimessa all'ampio potere discrezionale dell'autorità, la quale deve tenere in considerazione preminente gli interessi pubblici sottesi.

In tal senso, «*[i]l commissario agli usi civici, pur ricorrendo i tre presupposti indicati sotto le lett. a) b) e c) art. 9 l. 16 giugno 1927 n. 1766, ben può negare la richiesta legittimazione, ove alla concessione di questa ostino ragioni di interesse pubblico, rimesse alla sua valutazione discrezionale*» (Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 1980, n. 327).

Al riguardo, giova rimarcare il profilo pubblicistico che la legge n. 1766/1927 attribuisce al Commissario per la liquidazione degli usi civici, attraverso il riconoscimento di una vera e propria funzione di vigilanza pubblica sulle proprietà collettive, che è esercitata, in particolare, attraverso l'approvazione dei principali atti di "amministrazione dei beni" e, soprattutto, gli atti di disposizione, inclusa la legittimazione delle terre occupate.

Ne consegue che la valutazione della domanda di legittimazione delle occupazioni *ex art. 9* legge n. 1766/1927, costituisce espressione della discrezionalità amministrativa e come tale è sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi del cd. "sindacato esterno" nel

caso di manifesta irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà ed illogicità delle scelte e macroscopico travisamento dei fatti.

Ulteriore corollario della superiore ricostruzione è che colui il quale abbia occupato terre gravate da usi civici non possa vantare alcun diritto soggettivo perfetto, anche nel caso in cui ricorrano le condizioni stabilite dall'art. 9 della legge n. 1766/1927, ossia: *«a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni.»*

La giurisprudenza amministrativa, in materia di domande di legittimazione sulle terre di uso civico, ha chiarito che: *«nell'alternativa tra reintegrazione a favore del Comune, e legittimazione a favore dell'abusivo occupante, quest'ultima costituisce la soluzione da adottare solo in via del tutto eccezionale; ciò perché la legittimazione si concreta, in buona sostanza, in una sorta di ablazione, a favore e nell'interesse di un singolo, abusivo occupatore, di beni pubblici ed in una sottrazione di questi alla soddisfazione di quelle esigenze, di rilievo pubblicistico, cui l'ente titolare può destinare i beni stessi. Perciò nell'istituto in esame le migliorie non possono consistere in meri miglioramenti, piuttosto devono integrare qualità ed utilità del fondo in grado tanto elevato da soddisfare l'interesse agrario della collettività anche senza il ricorso alla reintegra. Si deve dunque ritenere che l'istanza di legittimazione è accoglibile solo laddove alle citate condizioni ricorra una situazione del privato assolutamente eccezionale, veramente meritevole di un particolare riguardo, e quando non vi osti un preminente interesse pubblico.»* (T.A.R. per la Calabria, sez. stacc. di Reggio Calabria, sez. I, 28 maggio 2014, n. 227).

6.3.2. Con riferimento alle tre condizioni previste dall'art. 9 della legge n. 1766/1927 per la legittimazione dei terreni occupati, per quanto in particolare attiene alle *«sostanziali e permanenti migliorie»*, il Collegio condivide il risalente orientamento giurisprudenziale, coerente con la superiore ricostruzione, secondo il quale *«le “sostanziali e permanenti migliorie”, previste da quella disposizione come presupposto necessario della legittimazione dell'occupazione di terreni gravati da uso civico, devono consistere in opere finalizzate alla coltivazione o comunque allo sfruttamento agricolo o zootecnico del suolo ed a soddisfare l'interesse agrario della collettività in tale misura da non richiedere il ricorso alla reintegra»* (Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 1998, n. 137).

In altri termini, le opere di miglioramento che possono fondare la domanda di legittimazione non possono consistere in mere migliorie del terreno, ma devono essere tali da garantire le migliori modalità di sfruttamento del bene e di soddisfazione dell'interesse pubblico, essendo questa l'unico possibile ed utile contraccambio rispetto alla perdita del bene da parte della collettività locale.

6.4. Ancora, l'art. 9, comma 1, della legge 16 giugno 1927 n. 1766 prevede: «*[q]ualora sulle terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni o ad esse pervenute per effetto della liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, siano avvenute occupazioni, queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate ...*».

Il presupposto della domanda di legittimazione è, dunque, l'avvenuta occupazione. Chiarisce il significato dell'espressione «*sulle terre di uso civico ... siano avvenute occupazioni*», il regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, contenuto nel regio decreto 26 febbraio 1928, n.332, all'art. 25 ove si legge: «*[s]ono soggette all'applicazione degli articoli 9 e 10 della legge le terre di origine comune o provenienti da affrancazione di uso civico da chiunque possedute per le quali manchi il titolo, ovvero esso non sia riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione all'epoca della concessione.*».

Secondo il tenore letterale della disciplina, presupposto soggettivo per avanzare domanda di legittimazione ex art. 9, comma 1, legge n. 1766/1927 è, pertanto, l'occupazione *sine titulo*.

La giurisprudenza ha, sul punto, ritenuto che «*[l]'art. 9 comma 1 l. 16 giugno 1927 n. 1766 - nel consentire la legittimazione di terre di uso civico di proprietà di comuni, frazioni ed associazioni agrarie, in favore di chi abbia occupato il fondo da almeno dieci anni e vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie - non ha inteso introdurre un istituto che consentisse l'acquisto, in ogni tempo, sia pure per mezzo di atto dell'autorità amministrativa, del diritto di proprietà esclusiva di un fondo già destinato ad uso civico, bensì soltanto ha voluto legittimare le usurpazioni di terre di proprietà pubblica avvenute nel passato in considerazione del già avvenuto conseguimento degli obiettivi finali della legge stessa.*» (T.A.R. per la Campania, sede di Napoli, 21 febbraio 1985, n.131).

6.5. L'art. 9, comma 2, della l. n. 1766/1927 prevede espressamente che «*[l]e stesse norme valgono per la legittimazione dell'acquisto delle quote dei demani comunali delle Province napoletane e siciliane, alienate durante il periodo di divieto.*».

In Sicilia, l'istituto della legittimazione dei terreni agrari appartenenti al demanio civico è regolato, oltre che dall'art. 9 della legge 27 giugno 1927 n. 1766, dall'art. 5, comma 5, della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 28.

A mente del citato art. 5, «*[p]er le terre di demanio civico, ivi incluse quelle quotizzate, che presentano permanenti migliorie di natura agricola, la legittimazione di cui all'articolo 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, può essere effettuata nei confronti dei soggetti di cui al comma 2, lettera a), o in subordine a soggetti che dimostrino l'occupazione ultra decennale alla data del 31 dicembre 1997.*».

Secondo il combinato disposto delle suddette norme, la legittimazione delle occupazioni delle terre di uso civico può essere concessa se concorrono unitamente le seguenti condizioni:

- a) l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie;
- b) la zona occupata non interrompa la continuità del terreno;
- c) venga dimostrata l'occupazione ultradecennale alla data del 31 dicembre 1997.

7. Alla stregua di quanto sopra esposto il ricorso è infondato.

7.1. Giova, innanzitutto, procedere ad una breve ricostruzione del fatto.

Come risulta dalla documentazione trasmessa e dal rapporto del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale n. 47434 del 19 settembre 2019, a seguito dell'istanza di legittimazione dell'occupazione di diversi terreni, il Commissario agli usi civici ha incaricato il geom. Biagio Pinzone, in qualità di istruttore demaniale del Comune di Bronte, di procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la concessione della legittimazione.

A conclusione dell'incarico ricevuto, l'istruttore demaniale, con nota prot. n. 16112 del 10 luglio 2018, ha trasmesso la relazione di verifica, nella quale si rappresenta che per i terreni oggetto dell'istanza non sussistono i requisiti per ottenere la legittimazione, in quanto ricadono nelle terre del demanio civico di Bronte, denominate "Bosco Grappidà - Finocchiaro - Gelso" e "Bosco Foresta Vecchia", che erano state assegnate, in precedenza, con ordinanza del Commissario agli usi civici n. 40855 del 22 settembre 2017, approvata con decreto dirigenziale n. 1172 del 29 settembre 2017 alla categoria a) di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927, ossia terre utilizzabili come bosco o come pascolo permanente.

La suddetta relazione è stata depositata presso la segreteria del Comune di Bronte e del deposito è stato dato avviso, da parte del Comune di Bronte, con bando affisso all'albo pretorio comunale dal 20 novembre 2018 al 20 dicembre 2018, nonché tramite notifica al ricorrente, signor Giuseppe Musarra, a cura del messo comunale in data 20 novembre 2018.

Nessuna opposizione alle risultanze contenute nella suddetta relazione di verifica è stata proposta, ai sensi dell'art. 15 del r.d. n. 332/1928.

A conclusione del procedimento, il Commissario agli usi civici, ha adottato il provvedimento n. 41593 del 7 marzo 2019, approvato con decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale n. 279 del 13 marzo 2019, con il quale è stata rigettata la domanda di legittimazione presentata dal ricorrente.

7.2. Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, i provvedimenti impugnati risultano pienamente legittimi ed immuni dai vizi di difetto di istruttoria e motivazione, nonché scevri di qualunque illogicità.

7.2.1. L'ordinanza del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia n. 41593 del 7 marzo 2019, approvata con decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale n. 279 del 13 marzo 2019, nel rigettare la domanda di legittimazione ha richiamato la relazione di verifica redatta dall'istruttore demaniale, il quale, dopo aver appurato che i terreni interessati sono stati assegnati alla categoria bosco e pascolo permanente e che sono incompatibili con alcun tipo di occupazione arbitraria, ha concluso: *«che non sussistono i requisiti previsti dalla vigente normativa, per ottenere la legittimazione dei terreni richiesti.»*.

Tale motivazione *per relationem* integra senz'altro la motivazione dell'ordinanza del Commissario, con la peculiarità che la sede in cui sono esposti più in dettaglio i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche non è quella del provvedimento finale, bensì altri atti acquisiti all'istruttoria del relativo procedimento.

A ciò si aggiunga che si tratta di circostanze ben conosciute dal ricorrente, al quale è stata notificata, come sopra esposto, la relazione di verifica dell'istruttore demaniale in data 20 novembre 2018 ed avverso la quale il ricorrente non ha proposto alcuna opposizione, ai sensi dell'art. 15 del r.d. n. 332/1928.

7.2.2. Ancora, nell'ordinanza impugnata il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia ha valutato il fatto che i terreni oggetto dell'istanza ricadono nelle terre del demanio civico di Bronte ("Bosco Grappidà - Finocchiaro - Gelso" e "Bosco Foresta Vecchia"), assegnate con ordinanza del Commissario agli usi civici n. 40855 del 22 settembre 2017 alla categoria *«a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»*, di cui all'art. 11 della legge n. 1927/1766 ed ha considerato *«l'assenza di occupazioni arbitrarie e l'impossibilità di destinare tali terre alla coltivazione agraria, in quanto convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;»*.

Correttamente il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia ha poi fatto applicazione dell'art. 12 legge n. 1766 del 1927, il quale prevede al comma 2 che *«[i] Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione.»*.

Il regime dei terreni utilizzabili come bosco o come pascolo permanente sono caratterizzati dall'inalienabilità per scelta del legislatore, oltre che in ragione della maggiore valenza di carattere ambientale che essi assumono.

Con valutazione ampiamente discrezionale e non sindacabile ha ritenuto "conveniente" l'attuale utilizzo dei terreni come bosco e come pascolo naturale.

7.2.3. Il ricorso è, ancora, infondato sotto un ulteriore profilo.

Circostanza essenziale e preliminare è, come visto, che l'occupazione delle terre di demanio civico, sia arbitraria, ossia *«manchi il titolo, ovvero esso non sia riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione all'epoca della concessione»*, così come specificato dall'art. 25 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

Come si legge nel rapporto del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale, prot. n. 47434 del 19 settembre 2019, *«[l]’ordinanza commissariale di assegnazione alla predetta categoria è stata adottata a conclusione di uno specifico procedimento, avviato su istanza del Comune di Bronte, nell’ambito del quale è stata acquisita una dichiarazione del Sindaco, nota n. 14963 del 18.07.2017, di inesistenza di occupazioni nelle terre da assegnare a categoria (all. 14) ed una relazione tecnica (all. 15) nella quale viene documentato che in dette terre è presente soltanto il bosco (faggeta e querceto) e il pascolo naturale.»*.

Nella stessa relazione viene, anche, specificato che le aree a pascolo, ricche di essenze foraggere, e quelle del sottobosco vengono destinate al pascolamento di bovini e ovini, tramite concessioni rilasciate annualmente dal Comune agli allevatori residenti, che ne fanno richiesta.

Di conseguenza, coloro che detengono i terreni in forza di tali concessioni non possono essere considerati occupatori arbitrari.

Oltre alla dichiarazione del Sindaco del Comune di Bronte, lo stesso ricorrente dichiara nel ricorso che *«ha occupato legittimamente da tempo immemore i terreni per i quali chiede l'affrancazione»*.

Difetta, pertanto, in capo al ricorrente il requisito oggettivo dell'occupazione *sine titulo*.

7.2.4. Infine, nella ordinanza del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia si legge: *«risulta incompatibile nei terreni interessati qualsiasi occupazione associata, tra l'altro, all'avvenuta esecuzione di sostanziali e permanenti migliorie di natura agraria»*.

Ebbene, *«i lavori necessari al fine di mantenere detti terreni conformi all'uso agricolo»* (pag. 3, ultimo cpv. del ricorso) non sono stati ritenuti sufficienti dal Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia a soddisfare la prima condizione prevista dall'art. 9, comma 1, lett. a), della legge n. 1766/1927, ossia l'aver apportato *«sostanziali e permanenti migliorie»*.

Come chiarito dalla giurisprudenza consolidata in materia e sopra richiamata, le *«migliorie»* debbono consistere in opere preordinate alla coltivazione del suolo ed alla soddisfazione dell'interesse agrario della collettività in misura tale da non richiedere il ricorso alla reintegra a favore del Comune.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non è sufficiente una generica opera di miglioramento, ma occorre che l'occupatore abbia posto in essere una specifica attività di trasformazione fondiaria “sostanziale” e “permanente”, in grado così elevato da far apparire

contrario all'interesse pubblico il ricorso alla reintegrazione in favore del comune e più conveniente la legittimazione a favore dell'abusivo occupante.

Nei terreni in questione, come appurato nel corso dell'istruttoria e considerato dal Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia, non risultano opere di trasformazione fondiaria preordinate alla coltivazione ed alla soddisfazione dell'interesse agrario della collettività, al contrario è stato ritenuto prevalente l'interesse pubblico al mantenimento delle aree del Parco dei Nebrodi a bosco e pascolo naturale, destinazioni ritenute più "convenienti" per la salvaguardia dell'ambiente e che garantiscono la migliore utilità o beneficio per la collettività.

Il provvedimento impugnato, nell'esercizio della ampia discrezionalità dell'amministrazione, risulta, dunque, immune dai vizi denunciati.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE
Vincenzo Martines

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO
Giuseppe Chiofalo
