Sent. N. 2/2026
R.G. N. 1/2023
Cron. N. 11/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI DELLA SARDEGNA

in persona del dott. Nicola Caschili ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n. 1/2023 R.G. Usi Civici promossa da

Gabriella Massa, Enrico Serra, Marco Mura, Ennio Bardi, Maria Chiara Santoro, Maria Ariella Massidda ed Elena Nocco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Edoardo Enrico Spinas e Monica Tawa Folarin, come da procura agli atti,

ricorrenti

contro

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, in persona del Presidente pro tempore, e **ASSESSORATO DELL'AGRICOLTURA E RIFORMA AGRO-PASTORALE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**, in persona dell'Assessore pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti dell'Avvocatura regionale Massimo Cambule e Roberto Murroni,

resistenti

e nei confronti di

COMUNE DI SANT'ANTIOCO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Locci,

avente ad oggetto

ESENTE DA BOLLO E DA REGISTRO art. 2 LEGGE 1/12/1981 n. 692

accertamento dell'insussistenza di diritti di uso civico e disapplicazione della determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005 del Servizio Affari Legali, Controllo Enti e Usi Civici dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale della Regione Autonoma della Sardegna, recante accertamento delle terre gravate da uso civico nel territorio del Comune di Sant'Antioco, con riferimento ai terreni siti in località Is Pruinis, distinti ai fogli 29 e 30 del N.C.T. del Comune di Sant'Antioco.

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Per i ricorrenti:

«Voglia l'Ill.mo Commissario per gli Usi Civici della Sardegna:

- *disapplicare la determinazione n. 284 del 24 febbraio 2005 del Direttore del Servizio Affari Legali, Controllo Enti e Usi Civici dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale della Regione Autonoma della Sardegna;*
- *accertare e dichiarare l'insussistenza di alcun vincolo di uso civico gravante sui terreni di proprietà degli odierni ricorrenti siti in località Is Pruinis nel Comune di Sant'Antioco;*
- *con vittoria di spese e competenze di giudizio, ove dovute.»*

Per la Regione Autonoma della Sardegna e l'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale

«Voglia l'Ill.mo Commissario rigettare il ricorso perché infondato in fatto e in diritto, confermando la legittimità e la correttezza della determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005 e dell'accertamento degli usi civici dalla stessa operato, con ogni conseguenza di legge.»

Per il Comune di Sant'Antioco

«Voglia l'Ill.mo Commissario accogliere il ricorso e, per l'effetto:

- *disapplicare la determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005;*
- *accertare e dichiarare che i terreni individuati in ricorso non sono gravati da diritti di uso civico;*
- *adottare ogni conseguente statuizione ritenuta di giustizia.»*

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato davanti al Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sardegna, i sigg. Gabriella Massa, Enrico Serra, Marco Mura, Ennio Bardi, Maria Chiara Santoro, Maria Ariella Massidda ed Elena Nocco hanno impugnato la determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005 del Servizio Affari Legali, Controllo Enti e Usi Civici dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale della Regione Autonoma della Sardegna, mediante la quale è stata accertata la sussistenza di usi civici nelle aree site in località Is Pruinis censite ai fogli 29 e 30 del N.C.T. del Comune di Sant'Antioco, di loro proprietà.

La tesi dei ricorrenti.

I ricorrenti hanno chiesto la disapplicazione del predetto provvedimento e l'accertamento dell'insussistenza di diritti di uso civico sui rispettivi fondi, articolando numerose censure.

A) Erronea interpretazione della Carta Reale del 1839 e della normativa attuativa.

I ricorrenti hanno sostenuto che l'intero impianto motivazionale della determinazione regionale sarebbe fondato su una lettura incompleta e storicamente inesatta della Carta Reale del 15 marzo 1839.

Secondo la prospettazione attorea, l'Amministrazione regionale avrebbe isolato alcune disposizioni della Carta Reale, in particolare quelle concernenti le terre comunali e gli usi

esercitati dalle popolazioni, trascurando tuttavia il contesto storico, economico e normativo nel quale la stessa venne emanata.

Ad avviso dei ricorrenti, la Carta Reale costituirebbe una delle tappe fondamentali del processo di abolizione del sistema feudale e di progressiva affermazione della proprietà individuale perfetta nell'Isola. In tale prospettiva assumerebbe particolare rilievo la circostanza che l'art. 3 della Carta Reale qualificava come comunali i terreni nei quali i privati non avessero "ancora" acquisito diritti di proprietà, locuzione dalla quale la Regione avrebbe erroneamente tratto la dimostrazione dell'esistenza di usi civici, laddove essa costituirebbe invece la prova della destinazione di quei terreni a successivi procedimenti di assegnazione e appropriazione privata.

I ricorrenti hanno inoltre richiamato il Regio Brevetto del 28 aprile 1840, sostenendo che le relative disposizioni perseguivano l'obiettivo di consolidare la piena proprietà in capo ai soggetti che esercitavano un effettivo sfruttamento delle terre, in attuazione di una politica di superamento delle forme collettive di godimento proprie dell'ordinamento feudale.

B) Violazione e falsa applicazione delle leggi abolitive degli ademprivi.

I ricorrenti hanno sostenuto che la Regione avrebbe completamente trascurato l'evoluzione legislativa successiva alla Carta Reale.

In particolare hanno richiamato la legge n. 1192 del 1851, osservando come gli artt. 15, 16 e 18 avessero previsto il progressivo venir meno della servitù di pascolo comune e il conseguimento della piena proprietà dei terreni.

Hanno inoltre attribuito rilievo decisivo alla legge n. 2252 del 23 aprile 1865, recante "*abolizione degli ademprivi e dei diritti di cussorgia nell'isola di Sardegna*", sostenendo che essa avrebbe espressamente dichiarato estinti tali diritti e disposto il trasferimento in piena e perfetta proprietà ai Comuni dei terreni ademprivili già appartenenti al Demanio, con obbligo di successiva alienazione.

Secondo i ricorrenti, la combinazione delle norme del 1851, del 1863 e del 1865 avrebbe determinato il definitivo superamento degli usi civici e delle altre forme di godimento collettivo nella realtà sarda, con conseguente impossibilità di fondare oggi accertamenti amministrativi sulla permanenza di tali diritti in assenza di specifiche risultanze documentali.

A sostegno della propria tesi hanno altresì richiamato numerose decisioni storiche della Corte di Cassazione e delle Corti sarde, nonché la recente ordinanza della Corte di Cassazione n. 12587 del 2023, dalla quale ritengono di poter desumere che le vicende di assegnazione e successiva alienazione dei terreni abbiano potuto determinare la perdita della qualità demaniale originariamente posseduta dai beni.

C) Insussistenza dei presupposti per l'applicazione della presunzione di demanialità civica.

Secondo i ricorrenti, anche qualora si ritenesse astrattamente applicabile il principio richiamato dalla Regione secondo cui le terre di originaria pertinenza comunale si presumono gravate da uso civico, tale presunzione non potrebbe operare nel caso concreto in quanto l'intera località Is Pruinis sarebbe stata oggetto di rapporti privatistici già a partire dal XVIII secolo.

A tal fine hanno prodotto documentazione storica concernente l'appartenenza dell'area alla Mitra Vescovile di Iglesias, successivi atti di trasferimento del bene e documentazione cartografica, in particolare la Carta De Candia del 1844, dalla quale emergerebbe la qualificazione dell'area come proprietà privata.

Da tali elementi documentali i ricorrenti hanno tratto la conclusione che la località controversa non possa essere qualificata come terra di antico possesso comunale e che risulti quindi radicalmente erronea la premessa storica posta dalla Regione alla base dell'accertamento del 2005.

D) Patrimonializzazione dei terreni e legittimità delle successive alienazioni.

Un ulteriore profilo sviluppato dai ricorrenti concerne le vicende amministrative intervenute nel corso del Novecento.

Essi hanno sostenuto che il Comune di Sant'Antioco abbia sempre considerato le aree di Is Pruinis come beni appartenenti al proprio patrimonio disponibile.

In particolare è stato richiamato il procedimento di lottizzazione avviato con deliberazione consiliare n. 57 del 30 luglio 1962 e i successivi atti mediante i quali il Comune dispose l'alienazione di numerosi lotti a favore di privati.

Tali operazioni sarebbero avvenute sotto il controllo delle competenti autorità amministrative e con il coinvolgimento degli organi regionali e statali, circostanza che, secondo i ricorrenti, dimostrerebbe come gli stessi enti pubblici abbiano per decenni considerato legittimamente patrimoniali le aree successivamente dichiarate civiche.

I ricorrenti hanno pertanto sostenuto che l'accertamento regionale si porrebbe in insanabile contraddizione con il comportamento tenuto per lungo tempo dalla pubblica amministrazione.

E) Violazione delle garanzie procedimentali.

I ricorrenti hanno inoltre dedotto l'illegittimità del procedimento amministrativo che ha portato all'adozione della determinazione impugnata.

Secondo la loro prospettazione, la Regione avrebbe omesso di garantire la partecipazione dei soggetti direttamente interessati e del Comune di Sant'Antioco all'attività istruttoria.

Essi hanno richiamato la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927, nel R.D. n. 332 del 1928 e nei principi successivamente consacrati nella legge n. 241 del 1990, sostenendo che la mancata instaurazione di un effettivo contraddittorio avrebbe impedito l'emersione di elementi istruttori potenzialmente decisivi ai fini dell'esatta qualificazione dei terreni.

F) Difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti e lesione del legittimo affidamento.

Infine i ricorrenti hanno denunciato l'incompletezza dell'istruttoria regionale.

Essi hanno evidenziato come il provvedimento non chiarisca in maniera adeguata i passaggi logici e documentali che avrebbero consentito di qualificare come civiche aree ormai da tempo oggetto di atti di trasferimento e di utilizzazione privata.

Hanno altresì sostenuto che la determinazione regionale incida irragionevolmente sulle situazioni proprietarie consolidate, pregiudicando il legittimo affidamento di soggetti che hanno acquistato i terreni dal Comune sulla base di atti autorizzati e mai contestati per decenni.

***

La difesa della Regione.

Costituendosi in giudizio, la Regione ha contestato analiticamente ciascuna delle censure proposte.

In particolare, ha sostenuto che la ricostruzione offerta dai ricorrenti confonderebbe le vicende concernenti i terreni ademprivili di provenienza demaniale con quelle relative alle terre di originaria pertinenza comunale.

Secondo la resistente, la Carta Reale del 1839 distingueva chiaramente le diverse categorie di terreni presenti nel territorio sardo e contemplava espressamente la permanenza di forme di uso collettivo sia sui terreni comunali sia su quelli appartenenti al Demanio regio.

La Regione, inoltre, ha sostenuto che le leggi del 1851, del 1863 e del 1865 non determinarono una generale estinzione degli usi civici esistenti nell'isola, ma perseguirono essenzialmente finalità di riordino e sistemazione dei terreni ex feudali e ademprivili.

La difesa regionale ha richiamato le circolari ministeriali del 1934 e del 1935, secondo le quali i terreni di originaria pertinenza comunale devono presumersi gravati da uso civico salvo prova contraria, nonché i principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di demanio civico e di prova della trasformazione dei beni collettivi in proprietà privata.

La resistente ha poi illustrato in maniera dettagliata le attività istruttorie svolte prima dell'adozione della determinazione impugnata, evidenziando l'esame di documentazione catastale storica, degli atti della Giunta degli Arbitri, degli archivi regionali e comunali, della documentazione conservata presso l'Archivio di Stato e presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari. Secondo la Regione, tali verifiche avrebbero consentito di individuare con precisione le particelle costituenti residui di terre civiche e di ricostruire la continuità della loro natura demaniale.

Quanto alle dedotte violazioni procedimentali, la Regione ha sostenuto di avere operato nel pieno rispetto della legge regionale n. 12 del 1994 e delle modalità di pubblicazione dalla stessa previste, evidenziando che il Comune fu formalmente destinatario degli atti di accertamento e che nessuna opposizione venne proposta nei termini previsti.

***

La adesione del Comune di Sant'Antioco alla tesi dei ricorrenti.

Il Comune di Sant'Antioco si è costituito aderendo integralmente alle tesi dei ricorrenti.

L'ente locale ha sostenuto che i terreni oggetto di controversia furono acquisiti e amministrati come beni patrimoniali già a partire dall'Ottocento e che le successive alienazioni furono effettuate nel rispetto della normativa vigente e sotto il controllo delle autorità tutorie.

Secondo il Comune, la ricostruzione operata dalla Regione risulterebbe incompatibile con la concreta evoluzione storica delle aree e con il regime giuridico concretamente applicato alle stesse per oltre un secolo.

L'amministrazione comunale ha altresì evidenziato che la conferma dell'accertamento regionale determinerebbe rilevantissime conseguenze patrimoniali sia per il Comune sia per gli attuali proprietari, potendo comportare l'avvio di procedimenti di recupero delle aree e l'insorgenza di pretese risarcitorie nei confronti dell'ente locale.

Le parti hanno quindi insistito nelle rispettive conclusioni e la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. L'oggetto del giudizio.

La Regione Sardegna, con la determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005, ha accertato l'esistenza di diritti di uso civico nei terreni siti in località Is Pruinis, distinti in catasto ai fogli 29 e 30 del Comune di Sant'Antioco e appartenenti agli odierni ricorrenti.

L'accertamento, che secondo la Regione scaturirebbe da un approfondito studio storico-catastale delle vicende riguardanti il comune di Sant'Antioco, si basa su una relazione commissionata ad una società privata alla quale è stato richiesto di individuare le aree di "*originaria pertinenza comunale*", sulle quali, in base alla interpretazione fornita dal Ministero dell'Agricoltura con più atti di indirizzo degli anni Trenta del secolo scorso, destinati al Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sardegna [1] e da questi fatta propria[2], sussisterebbero i diritto di uso civico in forza della prova presuntiva prevista dall'art. 2 della legge 1766 del 1927.

La presunzione utilizzata dall'amministrazione regionale parte dal presupposto storico-giuridico che le terre di origine feudale che l'art. 3 della Carta Reale del 1839 indicò

---

[1] Tra le tante, Circolare del 23 gennaio 1935, nella quale il Ministero raccomanda al Commissario per la Sardegna di attenersi alle direttive precedentemente impartite con le quali si era sostenuta la natura demaniale delle terre comunali di originaria spettanza e quelle devolute ai sensi della legge del 1865 .

[2] Secondo la tesi sostenuta dal Governo e fatta propria dal Commissario, "*nelle terre di originaria pertinenza dei comuni e quindi di natura non feudale o non ademprivile, esiste la presunzione che esse appartengono al demanio del Comune, siano cioè gravate di uso civico a favore dei comunisti, anche quando non risulti in atto l'esercizio dell'uso, ossia la presunzione che in origine abbiano costituito una proprietà comune a favore dei comunisti – tranne che non risulti dimostrata una diversa provenienza a titolo particolare acquisto, cioè che le terre siano state acquistate per particolare privato e patrimoniale godimento*".

appartenere ai Comuni avrebbero avuto natura demaniale in quanto in uso alle popolazioni locali per il soddisfacimento delle loro esigenze.

Sulla base di questa presunzione, la Regione ha fotografato la situazione del territorio del Comune di Sant'Antioco, individuando, attraverso un procedimento di esclusione delle terre successivamente acquisite, quelle che nella prima parte del XIX° secolo andarono a costituire la dotazione originaria del Comune di Sant'Antioco ed assumendo, secondo la presunzione indicata, che su di esse la popolazione esercitasse diritti collettivi.

Ritenendo che tali usi collettivi, come tali inalienabili, indivisibili, inusucapibili ed imprescrittibili, non siano stati estinti, aboliti o liquidati, la Regione ha accertato la loro persistenza nei terreni dei ricorrenti, i quali vennero ceduti dal Comune di Sant'Antioco, ed edificati con regolare concessione edilizia dai privati sin dagli anni Sessanta del secolo scorso, sul presupposto della loro natura patrimoniale e disponibile.

In particolare, è documentato che con deliberazione consiliare n. 57 del 30.7.1962, il Comune ha lottizzato l'area *Is Pruinis* previa autorizzazione della Regione e delle altre autorità preposte alla tutela dei vincoli e, con successiva deliberazione n. 42 del 6.2.1964, ha diviso l'area in 51 lotti, poi ceduti ai privati per la costruzione di immobili di civile abitazione.

***

Anticipando per una migliore comprensione i temi fondamentali della questione che le parti hanno sottoposto al giudizio del Commissario, occorre verificare: i) se i diritti di uso civico accertati dalla Regione siano venuti meno in forza della specifica disciplina abolizionista emanata per l'Isola di Sardegna nell'Ottocento; ii) in subordine, se sia corretta la presunzione su cui si fonda l'accertamento regionale, ovvero che sulle terre di "*originaria pertinenza comunale*" gravassero gli usi collettivi.

L'esame delle questioni sopra esposte verrà affrontata sotto il profilo meramente giuridico-formale, ovvero della esistenza e persistenza giuridica dell'uso collettivo a

prescindere dall'esercizio in fatto di situazioni analoghe all'uso promiscuo della terra. Sin d'ora si evidenzia, infatti, che l'impostazione data dalla Regione all'accertamento dell'uso collettivo muove dalla astratta applicazione della presunzione corrispondente al noto brocardo *ibi feuda ivi demania*, a prescindere dal concreto esercizio da parte della collettività di determinati e specifici usi.

La questione ha una portata storico-giuridica così ampia, di cui anche di recente la Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 12587 del 2023 ha colto la complessità[3], da imporre una immersione nella società e nella legislazione sarda a cavallo dell'Unità d'Italia.

***

2. L'utilizzo delle terre in Sardegna all'inizio dell'Ottocento.

Il territorio sardo agli inizi dell'Ottocento risentiva di una organizzazione economico-agraria fondata su forme collettive di sfruttamento e di utilizzo delle terre per finalità agro-silvo-pastorali legate al sostentamento delle comunità.

Tali particolari forme di sfruttamento collettivo, che in Sardegna avevano assunto genericamente il termine di "*ademprivi*"[4] e che oggi possiamo definire "usi civici" o "domini collettivi", erano espressione di un modello di società ritenuto, dalla nuova

---

[3] E' sin da subito utile precisare che la pronuncia della Suprema Corte non ha ad oggetto una area di "*originaria pertinenza comunale*", bensì un'area c.d. ex-feudale o ex-ademprivile, ceduta dal Regio Demanio al Comune nell'ambito della sistemazione delle terre conseguenti alla legge del 1865.

[4] Nell'Isola gli usi collettivi avevano assunto forme e definizioni particolari ma il termine generale con i quali erano conosciuti è quello di "*ademprivi*", termine di origine discussa ma traducibile come "*ad uso*". Tra i più importanti ademprivi possono essere annoverati quelli di "*seminare, pascere e legnare*" mentre assumevano caratteri particolari alcune forme di uso collettivo, tra le quali i *vidazzoni* ed i *paberili*, porzioni di terra situate nel circondario del Comune che a rotazione venivano destinate rispettivamente alla coltivazione estensiva ed al pascolo; sui *prati*, anch'essi prossimi al nucleo abitato, veniva esercitato il pascolo del bestiame domestico, mentre sui "*salti*", aree più lontane a carattere boschivo o arbustivo, venivano esercitati i diversi e più generali ademprivi. Tratti particolari avevano poi le "*cussorgie*", porzioni di territorio destinate al pascolo trasmissibili ereditariamente e riservati tendenzialmente ad un nucleo familiare, la cui natura di diritto collettivo è esclusa dalla giurisprudenza (Commissario usi civ. per la Sardegna, sentenza del 15.11.1991; cfr. Cass. 7892 del 1991; Cass. 24.6.1971 n. 2003, secondo cui "*il principio della inalienabilità ... non trova uguale applicazione in relazione alle cussorgie, le quali concretano, nell'ambito del comprensorio ademprivile, situazioni particolari di possesso privato, costituito per effetto di concessioni fatte a singoli o ad intere famiglie o di abusive occupazioni di terreni ad uso dei pastori*").

cultura borghese e mercantile sviluppatasi nel Settecento, arcaica e non più in linea con le esigenze di una moderna economia di stampo liberale, ispirata ai principi illuministici. Già alla fine del Settecento, quel modello economico-sociale venne considerato dai regnanti sabaudi come un limite ed un freno allo sviluppo e al "*rifiorimento*" della società sarda.

Non è questa la sede per approfondire complesse dinamiche storiche, ma è un dato certo nella storiografia che il governo sabaudo nella prima parte dell'Ottocento avviò un processo di liberazione delle terre dai vincoli e dai pesi collettivi, in funzione dello sviluppo della proprietà "perfetta" in contrapposizione a quella "imperfetta" che caratterizzava una parte consistente del territorio sardo, passaggio ritenuto necessario per consentire all'Isola di sviluppare un sistema di produzione agraria intensiva e aperta al commercio, superando un sistema economico fondato essenzialmente sulla sussistenza delle popolazioni [5].

***

3. L'Editto delle Chiudende e l'abolizione del sistema feudale.

Il primo passaggio del percorso di liberazione della proprietà dai pesi collettivi in funzione della modernizzazione del sistema economico agrario, fu la concessione del diritto di chiudere i fondi con il Regio Editto delle Chiudende del 6 ottobre 1820, promulgato dal Re Vittorio Emanuele I. Nel Proemio, il Sovrano affermava che la chiusura dei terreni fosse il "*principalissimo mezzo d'assicurare, ed estendere la*

---

[5] Le espressioni "proprietà perfetta" e "proprietà imperfetta" descrivevano il diverso grado di concentrazione delle facoltà dominicali sul medesimo terreno. La proprietà perfetta coincideva con l'esercizio in via esclusiva e integrale delle facoltà di utilizzazione, godimento e disposizione del fondo, senza il concorrente esercizio di diritti promiscui spettanti ad altri soggetti o alla generalità degli abitanti. La proprietà imperfetta era invece caratterizzata dalla coesistenza, sul medesimo terreno, del diritto del proprietario e di facoltà di godimento appartenenti alla collettività o a determinate persone, tra i quali la comunione generale di pascolo, i diritti ademprivili ed i diritti di cussorgia. Il passaggio dalla proprietà imperfetta alla proprietà perfetta, attraverso la progressiva riunione, in capo al titolare, delle facoltà precedentemente distribuite tra una pluralità di soggetti, costituiva il principale obiettivo della riforma agraria ottocentesca.

proprietà, e così promuovere l'agricoltura", in questo modo manifestando la convinzione che lo sviluppo socio-economico dell'Isola passasse irrimediabilmente dall'affrancazione delle terre dai pesi collettivi.

Con l'Editto, veniva concesso ai proprietari di chiudere con qualsiasi mezzo i loro fondi che non fossero soggetti a servitù di pascolo, passaggio, fontana o abbeveratoio (punto I); nel caso in cui i terreni fossero invece gravati dalle servitù di pascolo, la chiusura sarebbe dovuta essere deliberata dal Consiglio di comunità (punto II).

E' poi utile evidenziare ai nostri fini che il punto III dell'Editto consentiva anche ai Comuni di "*esercitare sopra i terreni, che gli spettano in proprietà, gli stessi diritti assicurati ad ogni proprietario dall'art. 1 della presente legge*", ovvero il diritto di chiudere i terreni e al punto IV di chiudere anche i terreni soggetti ad uso collettivo di pascolo, previa deliberazione del Consiglio di comunità e autorizzazione prefettizia.

Nei terreni così chiusi, i privati o i Comuni avrebbero potuto esercitare qualsiasi tipo di coltivazione, secondo i tratti tipici della proprietà perfetta.

Dunque, va subito registrato un dato che poi tornerà utile nella successiva esposizione.

A seguito dell'Editto delle Chiudende, i Comuni potevano, attraverso la chiusura, acquisire sui terreni in loro possesso un diritto di proprietà a tutti gli effetti "perfetta" in quanto liberi dal peso dell'uso collettivo. Ed è significativo osservare che la chiusura, quale condotta di natura materiale, non presupponeva l'adozione di un atto pubblico formale, richiesta solo per i fondi gravati dall'uso di pascolo, per i quali occorreva tanto una deliberazione del Consiglio di comunità quanto una autorizzazione del Prefetto.

A questo primo provvedimento, seguì poco dopo la Carta Reale del 12 maggio 1838 che decretò il riscatto dei feudi e l'abolizione del sistema feudale nell'intero territorio isolano.

Con questo provvedimento, lo Stato avrebbe proceduto al riscatto dei feudi versando al feudatario un indennizzo, impegnandosi a distribuire le terre riscattate ai Comuni, libere da ogni vincolo (che avrebbero poi dovuto rifondere allo Stato l'indennizzo versato al

feudatario), terre che per questo motivo da lì in poi vennero definite nella legislazione sarda "*ex feudali o adempriviliì*".

In questo contesto di radicale mutamento, eliminato il vincolo feudale e riconosciuta la necessità di liberare le terre dai vincoli che ne impedivano uno sfruttamento intensivo, si rese necessario adottare un provvedimento di riordino complessivo del sistema fondiario.

***

4. La Carta Reale del 1839 e la distribuzione delle terre ex-feudali o adempriviliì.

La sistemazione e organizzazione fondiaria delle terre sarde ex feudali avvenne con la Carta Reale pubblicata il 15 marzo 1839, con la quale venne approvato il "*Regolamento per la divisione dei terreni nel Regno di Sardegna*", che costituisce un passo significativo verso la eliminazione dei vincoli collettivi ed il "perfezionamento" delle terre.

L'esame del Regolamento della Carta Reale del 1839 consente di affermare in via di prima approssimazione che essa costituì uno strumento di passaggio prudente dalla gestione collettiva della terra ad un sistema ispirato alla proprietà perfetta con l'obiettivo, riportato nella Carta, di non recare pregiudizio "*al vigente sistema dei seminerii e di pasture né all'esercizio di quegli altri diritti necessari alla sussistenza individuale, conosciuti nel Regno sotto il nome di adempriviì*". Era infatti chiaro ai governanti sabaudi che un sistema fondato sull'uso collettivo delle terre non poteva essere modificato bruscamente perchè su di esso la popolazione faceva affidamento per il proprio sostentamento.

La Carta Reale deve pertanto essere letta non come un atto di generale cristallizzazione degli assetti collettivi preesistenti, né tantomeno come l'atto di abolizione di ogni forma di godimento comune, ma come una disciplina di transizione verso il consolidamento della proprietà perfetta, come tale caratterizzata da una intrinseca temporaneità.

La Carta Reale, nell'articolo 1 del Regolamento, sanciva che "*Le terre comprese nei limiti dei feudi già riuniti o che saranno per riunirsi alla Corona appartengono od ai privati, od ai Comuni od al Regio Demanio*", introducendo in tal modo una fondamentale

tripartizione della proprietà, funzionale alla introduzione per ciascuna categoria di una specifica disciplina.

In relazione ai terreni appartenenti ai privati, da intendersi sia persone fisiche che collettive, l'art. 2 precisava che si distinguevano tra quelli in "*proprietà perfetta*" che erano tali anche a seguito della chiusura autorizzata con l'Editto delle Chiudende, e quelli in "*proprietà imperfetta*", questi ultimi "*soggetti alla servitù o comunione generale del pascolo*".

L'art. 3, invece, descriveva le caratteristiche delle terre appartenenti ai Comuni, che avrebbero costituito le "*dotazioni comunali*", sulle quali "*i particolari non hanno ancora acquistato alcun diritto di proprietà perfetta né imperfetta ma vi esercitano soltanto un uso regolato dai rispettivi loro bisogni*". In altri termini, andavano a formare la "dotazione" di ciascun Comune tutte le terre ex-feudali utilizzate dalla popolazione per le attività agricole e pastorali e, più in generale, per soddisfare le esigenze di sostentamento, e sulle quali i privati non avevano ancora acquistato un diritto di proprietà attraverso quelle diverse forme fino ad allora consentite dalla legislazione del Regno.

Non va dimenticato, peraltro, che i Comuni, anche a seguito dell'Editto delle Chiudende, potevano essere titolari anche di diritti di proprietà perfetta, oltre che su altri beni immobili destinati al soddisfacimento delle funzioni ad essi attribuite.

Pertanto, la "*dotazione comunale*" di cui parla l'art. 3 della Carta Reale era costituita solamente dalle terre che potremmo definire demaniali in quanto aventi destinazione di uso collettivo, fermo restando che, oltre ai terreni destinati all'uso collettivo, il Comune era altresì proprietario di terreni in proprietà perfetta, come descritti dall'art. 2 della stessa Carta Reale.

A questo punto può dunque essere registrato un dato importante: i terreni di "*originaria pertinenza comunale*", ovvero quelli appartenenti alla comunità prima delle assegnazioni dei terreni demaniali che segneranno la legislazione della seconda parte dell'Ottocento,

erano costituiti sia da terreni in proprietà perfetta, sia da terreni ove gli abitanti esercitavano diritti collettivi.

Infine, l'art. 4 descriveva in via residuale i terreni appartenenti al Regio Demanio e dunque allo Stato, individuandoli in quelli "*sui quali non compete alcun diritto di proprietà perfetta o imperfetta né ai Comuni né ai particolari, quantunque o gli uni o gli altri ne traggano qualche utile in forza d'un corrispettivo o dei così detti ademprivio di qualunque altro uso*".

Con la Carta Reale, pertanto, venne imbastita una organizzazione fondata sul riconoscimento di tre proprietà distinte sotto il profilo soggettivo, a cui seguiva una disciplina specifica: terreni dei privati (artt. da 5 a 14), dei Comuni (da 15 a 17) e del Demanio (da 18 a 24).

Risulta a questo punto necessario seguire l'evoluzione normativa successiva tenendo presente la distinzione tra terreni delle "*dotazioni comunali*" e terreni appartenenti al Regio Demanio i quali ultimi, attraverso molteplici e complesse vicende, seguiranno un diverso regime fondiario.

***

5. La disciplina delle dotazioni comunali nella Carta Reale.

L'art. 15 del Regolamento prevedeva che "*i terreni di proprietà dei comuni o già ridotti o che possano ridursi a coltura, eccettuati i prati fissi, di cui in appresso, saranno ripartiti fra le persone indicate e nel modo stabilito nel presente regolamento*".

Tale disposizione segna inequivocabilmente il superamento dello sfruttamento in forme promiscue della terra comunale coltivabile in favore della ripartizione fra gli "*abitanti e possidenti*", secondo le forme previste dal Capo II del Regolamento, ed il conseguente radicamento in loro favore di una proprietà che l'art. 52 definisce senza eccezioni "*perfetta*".

L'art. 16 precisava poi che i "*terreni sopravanzati dopo la ripartizione di cui sopra costituiranno una proprietà del Comune il quale ne disporrà nel modo più conveniente che il Governo stimerà di permettere o di ordinare*".

Dunque, una volta divisi tra i popolani i terreni, quelli sopravanzati divenivano di "*proprietà*" dei Comuni che ne potevano disporre a piacimento secondo le direttive dell'autorità superiore, ovvero anche destinarli alla vendita in favore di soggetti estranei all'abitato (art. 26). Si può discutere sulla natura della "*proprietà*" dei beni sopravanzati, con tali intendendo tutti i terreni che i Comuni non avevano effettivamente distribuito ai privati, potendo essa proprietà essere intesa sia come "*perfetta*" sia come "*imperfetta*" e dunque tollerare l'uso collettivo della popolazione fino a quando il Comune non avesse inteso disporne.

La tesi della liberazione di tutte le terre coltivabili, trova tuttavia una sua naturale forza nella finalità della Carta Reale di immettere all'interno di un ciclo produttivo moderno tutte le aree che potessero avere una destinazione agricola, anche per sottrarle alle liti ed ai contrasti tra la popolazione[6]. Finalità che ben si trovava scolpita nello stesso art. 3 della Carta, ove si qualificavano comunali quelle terre sulle quali gli abitanti non avevano

---

[6] La tesi della liberazione di tutte le terre comunali fu da subito fatta propria anche dai primi commentatori della Carta Reale. Assume particolare rilievo la lettura proposta da Fortunato Ciuffo, magistrato cagliaritano che nel 1841 diede alle stampe un opuscolo, intitolato "*Della Regia Legge per la ripartizione dei terreni della Sardegna*" il cui rilievo non sta tanto nella caratura scientifica dell'opera, quanto nel fatto che essa con Circolare Governativa venne spedita alle autorità locali per agevolare la interpretazione della Carta Reale. Ebbene, nelle pagine 45 e 46 dell'opera, il Ciuffo osservava che "*un miscuglio regnava in tutta la superficie dell'Isola di proprietà or private, or comunali, or feudali or demaniali e tutte imperfette, tutte di gravissimi disvantaggi ripiene, ed obici insuperabili al miglioramento dell'agricoltura, al maggior sviluppo dell'industria. Osserveremo le terre comunali or qua possedute con titoli impropri e precari: là governate assai rimessamente, quivi malamente e con riprovevoli pratiche coltivate e mantenute. Né taceremo che a questa stessa pessima condizione dei terreni comunali contribuissero non poco quelle interminabili questioni e litigi or sull'uso e possessione, ora sulla proprietà stessa, che più fiate videsi accendere tra Comuni e Baroni*". Dopo avere così descritto la situazione vigente, il Ciuffo passava alla interpretazione dell'art. 15 della Carta e, senza alcuna incertezza, affermava che "*se dopo eseguita la ripartizione fossevi sopravanzo, opportunamente agli articoli 16 e 25 vedesi stabilito che se ne possa a favor d'altri disporre, anche non abitanti né possidenti, dagli stessi Comuni, di cui proprietà son dichiarati tutti i terreni sopravanzati e ne avranno perciò la libera disponibilità...subordinata alla sorveglianza ed autorità dell'Amministrazione Pubblica*".

"ancora" acquistato un diritto di proprietà, segnalando in tal modo la naturale destinazione di queste terre alla proprietà privata.

Un ulteriore argomento a favore della proprietà perfetta sembra poi risiedere nella previsione dell'art. 17 che, invece, qualificava "*indivisi*" i soli prati comunali.

Infatti, la prosecuzione dell'uso collettivo era prevista espressamente solo per una determinata tipologia di terreni astrattamente coltivabili, ovvero quelli destinati al pascolo del bestiame e degli animali domestici, generalmente utilizzati dalla popolazione nelle attività agricole. L'art. 17, molto chiaramente, prevedeva che "*si conserveranno per ora indivisi i prati comunali*", salva la possibilità per i Comuni di limitarne l'uso collettivo se ciò non avesse pregiudicato alcuno. Ed è evidente che in questo caso il legislatore, a differenza delle terre coltivabili, ritenne di conservare provvisoriamente l'uso promiscuo, stante la necessità di assicurare ai popolani la possibilità di sostenere la cura degli animali utilizzati al servizio delle attività quotidiane e produttive.

Pertanto, la disciplina dei terreni coltivabili che, al momento del superamento del sistema feudale, erano in uso alla collettività, sembra escludere la prosecuzione di usi promiscui, in quanto una parte di essi venne destinata agli abitanti in proprietà perfetta e la parte restante alla libera disponibilità dei Comuni, così perdendo la intrinseca qualità demaniale fino a quel momento goduta.

Si può da ciò desumere che continuavano ad avere destinazione collettiva tutte le altre terre comunali che non avevano qualità agricola e che erano tendenzialmente destinate all'esercizio del pascolo comune e degli altri ademprivi. Si trattava prevalentemente delle terre situate nelle zone boscose, arbustive o rocciose più lontane dall'abitato, indicate normalmente con il nome di "salto".

Le disposizioni della Carta Reale che prevedevano la distribuzione delle terre coltivabili e la conservazione dei pascoli presupponeva la adozione di una serie di regole per individuare le terre da distribuire agli abitanti, separandole da quelle da destinare

all'esercizio del pascolo comune e degli ademprivi, nonchè la misura della terra da assegnare a ciascun capo famiglia.

A tal fine, anche per dissipare tutti i dubbi ed i contrasti sorti, con il Dispaccio del 28 gennaio 1843 inviato al Vicerè, il Governo indicò alcune fondamentali regole da seguire: la terra comunale, costituente dotazione del Comune, doveva essere suddivisa tra quella riservata al "*prato*", quella coltivabile da dividere tra gli abitanti e quella da destinare ai restanti ademprivi ed al pascolo, in modo che ad ogni capo famiglia fosse assegnato una porzione stabilita di terra coltivabile[7].

Pertanto, all'esito della assegnazione delle terre ai capi-famiglia, l'iniziale dotazione comunale si ridusse in misura corrispondente alle cessioni in favore dei particolari e risultò costituita da una area indivisa destinata al pascolo domito (il "*prato*"), da un'area coltivabile non assegnata ("*i terreni sopravanzati*"), e da una più vasta ed ampia area destinata all'esercizio del pascolo comune a favore dei pastori nonché all'esercizio degli ademprivi a favore di tutta la popolazione.

E' poi un dato storico che le divisioni e assegnazioni agli abitanti dei terreni comunali vennero attuate solamente in una parte dei Comuni, avendo dato luogo ad un contrasto tra coloro che auspicavano la divisione delle terre, peraltro anche quelle destinate ai prati in ragione della limitata estensione delle terre coltivabili, e coloro che, invece, avendo interesse a proseguire lo sfruttamento collettivo per pascere il proprio bestiame, si opponevano alle divisioni.

Ma tali vicende riguardano il più ampio tema, che verrà esaminato oltre, dell'utilizzo promiscuo *in via di fatto* delle terre ex feudali da parte della popolazione, in contrasto con le leggi vigenti.

---

[7] Con il brevetto del 28 aprile 1840, la porzione di terra da assegnare ad ogni capo famiglia venne individuata in 5 starelli e il numero di capi famiglia aventi diritto alla divisione vennero indicati in un "quarto" della popolazione, in tal modo potendosi in maniera semplice e generale stabilire per ciascun comune la terra da dividere.

***

6. La disciplina delle terre appartenenti al Demanio.

Il Regolamento, all'art. 18, prevedeva che i terreni demaniali, che costituivano una enorme estensione all'interno del territorio sardo, aventi qualità coltivabile potessero restare a disposizione del Governo con facoltà di cessione in proprietà o in enfiteusi.

Costituivano ancora proprietà del Regio Demanio i terreni coperti da selve e boschi[8], sui quali l'art. 19 precisava che sarebbero stati conservati "*a favore dei Comuni utenti gli ademprivi di cui i medesimi vi hanno finora goduto*".

Peraltro, è significativo osservare che anche in relazione alle selve ed ai boschi, ove venivano esercitati alcuni atavici ademprivi come il legnatico ed il pascolo, l'art. 20 prevedeva la possibilità di eliminarli in quella parte che "*sopravanzi ai bisogni ed agli usi degli stessi Comuni*".

Su tutti questi terreni, pertanto, potevano proseguire legittimamente gli ademprivi.

I terreni del Demanio, da questo momento in avanti, saranno oggetto di una specifica disciplina che attraverserà tutto l'Ottocento e che verrà esaminata più avanti.

***

7. L'uso collettivo all'indomani della Carta Reale e la sua programmata temporaneità.

Una lettura sistematica dell'intero complesso normativo suggerisce l'affermazione di una decisa evoluzione del sistema pre-vigente, mediante la limitazione significativa dei diritti collettivi in favore della costruzione di un sistema fondato sulla proprietà privata.

Sennonchè, in questa prima fase, è evidente le volontà governativa di mantenere fede al principio di prudenza, conservando in parte i diritti di godimento collettivo

[8] Selve, boschi, laghi, paludi e stagni facevano parti per "*loro natura*" del Regio Demanio.

prevalentemente legati al mondo della pastorizia, peraltro quello notoriamente più ostile al cambiamento, attraverso la conservazione dei diritti di pascolo.

Al contrario, è invece evidente il tentativo di superare i diritti collettivi nel mondo agricolo che, nella cultura governativa, avrebbe dovuto costituire il motore dello sviluppo economico.

Residuavano poi ancora forme di uso collettivo nei terreni privati, benchè anche in relazione ad essi la Carta Reale avesse iniziato un processo di affrancamento in favore della proprietà privata, riconoscendo il diritto di proprietà sui terreni "*dissodati e ridotti a coltura in conformità delle leggi del Regno*" , sulle *orzaline* (art. 7), sui terreni coltivati nei distretti delle *cussorge* (art. 8), sui terreni circostanti le *Torri* (art. 9), sulle *vidazzoni* chiuse e separate dai *paberili* che avrebbero costituito una "*proprietà perfetta*" (artt. 11, 12 e 14).

Gli usi collettivi erano in altri termini conservati, limitati o destinati alla cessazione secondo la concreta qualità e funzione economica del suolo. Questo stato di cose, funzionale ad un passaggio non traumatico dal sistema collettivo a quello privatistico, aveva però natura provvisoria. Tale provvisorietà si coglie benissimo in due aspetti.

Anzitutto, l'art. 3 nel descrivere i terreni comunali, li definisce come quelli nei quali i particolari non hanno "*ancora*" acquistato alcun diritto di proprietà. L'art. 3 aveva una funzione ricognitiva dello stato di fatto, in quanto serviva a distinguere i terreni che già erano di proprietà privata da quelli comunali che la Carta Reale, con gli artt. 15, 16 e 17, destinava alla divisione e all'utilizzo particolare.

Dunque, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, l'art. 3 della Carta Reale non può ritenersi fondamento dell'attuale esistenza degli usi civici, ma al contrario norma che fotografava la situazione nel 1839 in funzione del superamento degli ademprivi nel mondo agricolo attraverso la divisione delle terre comunali e l'attribuzione di quelle residue in proprietà ai Comuni per disporne nel modo più conveniente.

In secondo luogo, la provvisorietà dell'uso collettivo era attestata anche dall'art. 17 nelle parti in cui assicurava "*per ora*" la natura indivisa dei soli prati.

La natura provvisoria era poi insita in tutte quelle disposizioni che, pur riconoscendo gli usi collettivi, consentiva all'autorità comunale o demaniale di escluderne l'esercizio nelle parti ritenute non necessarie ai bisogni della popolazione (artt. 17 e 20).

Del resto, la *ratio* delle disposizioni era proprio quella di condurre il sistema agrario sardo verso un uso delle terre coltivabili ispirata a principi di produttività ed intensività, con la conseguenza che qualsiasi forma di conservazione promiscua della terra coltivabile doveva essere in funzione delle strette esigenze della popolazione, destinata peraltro a venire meno nel breve tempo; nel momento in cui tutti gli abitanti avessero potuto godere dell'uso esclusivo di un pezzo di terra per soddisfare le esigenze di vita, l'uso collettivo avrebbe perso qualsiasi funzione economico-sociale e avrebbe costituito una inutile limitazione allo sviluppo economico del territorio.

Emerge così il complessivo intento di liberare tutte le terre produttive destinandole allo sfruttamento privato, conservando l'uso collettivo nella misura strettamente necessaria alle esigenze del mondo pastorale e degli strati della popolazione più povera e indigente.

La conferma della natura solamente provvisoria del mantenimento in forma limitata di alcuni usi collettivi e comunque nei limiti delle strette necessità delle popolazioni, come desumibile dagli artt. 17 e 20, trova poi compiuta dimostrazione nella successiva legislazione, attraverso la quale venne portata avanti e conclusa la liberazione delle terre dai vincoli collettivi, inaugurando la stagione della proprietà perfetta in Sardegna.

Due sono i passaggi fondamentali. Il primo con la legge del 1851 ed il secondo con quella del 1865.

***

8. La legge n. 1192 del 1851 e l'abolizione della servitù di pascolo

La legge 15 aprile 1851 n. 1192, con il quale venne approvato il nuovo sistema di contribuzione prediale in sostituzione delle precedenti imposizioni tributarie, stabilì definitivamente, con una riforma epocale, la liberazione dei fondi pubblici e privati dalla più rilevante e pesante servitù collettiva, quella di pascolo comune, tanto da far dire alla migliore dottrina che si è occupata della materia che tale previsione segnò l'affermazione nell'Isola della proprietà perfetta.

L'art. 15 della Legge stabilì che i terreni aperti situati nella cerchia delle *vidazzoni* o *paberili* e gli altri terreni privati nei quali aveva luogo il pascolo comune sarebbero stati esonerati da tale servitù dal 1° gennaio 1853, con conseguente trasformazione della relativa proprietà in proprietà perfetta[9].

Per i terreni comunali e demaniali, gli artt. 16 e 17 della legge contemplarono invece una disciplina transitoria, accordando ai titolari del diritto di pascolo la possibilità di proseguire nell'uso, dietro versamento di un "*fitto*", per un periodo limitato di nove anni[10].

Assume poi rilievo determinante l'art. 18, secondo il quale, "*passato il novennio, i terreni demaniali, comunali o privati, di cui alli articoli 16 e 17, ancorché aperti, s'intenderanno svincolati dalla servitù del pascolo, e diverranno proprietà perfetta come quelli indicati nell'art. 15*".

---

[9] Art. 15: "*I terreni aperti situati nella cerchia delle così dette Vidazzoni, o Paberili, e gli altri terreni privati in cui ebbe luogo finora il pascolo comune, saranno, salvo il disposto dell'art. 17, a datare dal 1.° gennaio 1853, esonerati da tale servitù, e la proprietà dei medesimi diverrà perfetta. Sarà perciò in questi terreni tuttochè aperti in qualunque tempo, e anche quando non sono seminati, proibita l'introduzione del bestiame di qualsiasi genere senza il permesso del proprietario, sotto le pene istesse stabilite dalle vigenti Leggi per l'introduzione del bestiame nei terreni chiusi*".

[10] Art. 16. "*Per un novennio dalla data summenzionata, e fra i limiti portati dalle vigenti Leggi, sarà permessa la continuazione del pascolo comune nei terreni demaniali e comunali, ove solevasi pascere in fuori della cerchia delle anzidette Vidazzoni e Paberili; sarà però corrisposto al Demanio, od ai comuni dai possidenti del bestiame un fitto o capitazione da ragguagliarsi all'estensione del terreno, od al numero degli animali pascolanti, ed al tempo per cui l'usufruiscono.*

Art. 17. I tratti di terreno di proprietà privata che si trovassero entrostanti ai terreni demaniali o comunali compresi nell'articolo precedente, rimarranno soggetti pell'istesso periodo di tempo al pascolo suddetto, ed i proprietari di detti terreni parteciperanno ad un proporzionale compenso in ragione dell'estensione e qualità del terreno, salvochè non istimassero meglio di chiuderli in conformità del prescritto dall'articolo 563 del Codice civile".

Decorso il novennio, a partire dal 1° gennaio 1862 tutti i terreni a chiunque appartenenti, sono stati svincolati dalla servitù di pascolo e sono diventati "*proprietà perfetta*", compresi quelli facenti parte delle dotazioni comunali che oggi la Regione definisce di originaria pertinenza comunale.

Il tenore della disposizione non consente di ridurre l'effetto liberatorio a una mera dichiarazione programmatica. Il decorso del novennio costituiva il fatto al quale la legge ricollegava l'effetto estintivo. Non era previsto, quale ulteriore elemento costitutivo, un provvedimento individuale di liquidazione riferito a ciascun fondo posto che la formula normativa utilizzata ("*si intenderanno svincolati*") legava *ope legis* l'entrata in vigore della disposizione alla liberazione del fondo. Peraltro, a differenza di ciò che normalmente sarà solito prevedere, il legislatore del 1851 non solo escludeva un indennizzo a carico dei titolari del diritto collettivo estinto, ma prevedeva al contrario che fossero essi a dover pagare un "*fitto*" per continuare ad esercitare temporaneamente il diritto nel novennio.

Può dunque sostenersi che il diritto di uso collettivo cessò direttamente nel 1851 perché, a ben vedere, quello accordato nel novennio aveva perso i caratteri dell'uso collettivo per diventare una servitù privata ed onerosa.

Ciò che è certo, è che il diritto di pascolo comune è definitivamente cessato per previsione normativa con effetto automatico e che la mancanza, nella legge del 1851, di una sanzione penale per l'eventuale prosecuzione materiale dell'uso non modificava la natura dell'effetto giuridico prodotto.

***

9. La distribuzione delle terre ex feudali e ademprivili.

Occorre a questo punto esaminare partitamente la sorte dei terreni appartenenti al Demanio che, come già anticipato, furono oggetto di una disciplina speciale lungo tutto il corso dell'Ottocento.

A seguito della promulgazione della Carta Reale e delle diverse appartenenze riconosciute ai privati, al Comuni e al Regio Demanio, si rese necessario procedere ad una descrizione cartografica dei relativi confini. Con regio brevetto 28 aprile 1840 fu affidato al R. Corpo di Stato Maggiore, sotto la direzione del colonnello Carlo De Candia, il compito di effettuare la prima triangolazione dei lavori geodetici in Sardegna con lo scopo di individuare i confini del territorio demaniale, comunale e privato. Tali dati furono poi ripresi nel 1851 come base per la formazione del primo catasto dell'Isola.

All'esito di tale operazione, il territorio sardo venne suddiviso tra i Comuni dell'Isola e all'interno di ciascuno di essi tra aree appartenenti al Regio Demanio, ai Comuni e ai privati (questi ultimi senza specifica identificazione) in funzione della tripartizione prevista dall'art. 1 della Carta Reale.

All'esito di tale lavoro, vennero riconosciuti come di proprietà del Regio Demanio circa 500 mila ettari di terreni di natura ademprivile, i quali erano ancora soggetti agli usi collettivi, salvo quelli di pascolo, già aboliti dalla legge del 1851.

Con la legge n. 1105 del 1863, una parte di essi, pari a 200 mila ettari della complessiva "*massa dei terreni ademprivili in Sardegna, compresi quelli conosciuti sotto la denominazione di Cussorgie*" ed appartenenti al Regio Demanio, venne scorporata per essere concessa in "*libera proprietà*" alla Compagnia Reale delle Ferrovie Sarde, costituita a Londra sotto l'iniziativa dell'imprenditore Gaetano Semenza e divenuta concessionaria della costruzione e dell'esercizio delle strade ferrate in Sardegna. La restante parte delle terre demaniali, invece, venne destinata direttamente a favore dei Comuni.

L'individuazione delle terre scorporate dalla proprietà del Regio Demanio avvenne attraverso una successiva fase che prevedeva in ciascun Comune la formazione di due lotti di egual valore che sarebbero stati attribuiti a sorte rispettivamente alla Compagnia Reale o al Comune nel cui territorio cadevano le terre.

Pertanto, un ulteriore passo verso la soppressione è stato fatto con la legge del 1863 nella parte in cui ha scorporato dal Regio Demanio 200 mila ettari assegnandoli in proprietà alla Compagnia Reale, liberi da qualunque peso o vincolo secondo lo statuto della "proprietà perfetta". Del resto, l'attribuzione immobiliare era funzionale a remunerare la Compagnia Reale per la realizzazione delle strade ferrate e, pertanto, tale attribuzione non poteva che essere di terre libere ed economicamente sfruttabili.

E' poi vero che una parte delle terre scorporate, anche a seguito dei moti di protesta che si svilupparono nell'Isola a seguito della riduzione delle terre ademprivili, venne successivamente retrocessa al Demanio con la legge n. 5858 del 1870, ma ciò non significa che su queste terre, prima attribuite in piena e perfetta proprietà alla Compagnia, potessero rivivere i diritti di uso già estinti, come più avanti si chiarirà.

L'art. 9 della legge n. 1105 del 1863, infine, prevedeva che "*Con legge soppressiva degli ademprivi si provvederà ai diritti dei Comuni e dei Cussorgiali ed altri utenti mediante la cessione ad essi dei rimanenti terreni ademprivili in quelle proporzioni e con quelle prescrizioni ed oneri che saranno stabiliti dalla stessa legge*".

Con tale articolo, il Parlamento si preoccupava di bilanciare la perdita dei diritti di cussorgia e ademprivio mediante la distribuzione a favore della popolazione delle terre demaniali non scorporate, previa programmata soppressione dei vincoli collettivi.

Ed è in questo contesto che venne emanata la legge abolitiva degli ademprivi del 1865, intorno alla cui interpretazione ruota il primo quesito posto all'inizio.

***

10. La legge 23 aprile 1865 n. 2252 "*abolitiva degli usi e diritti di ademprivio e di cussorgia nell'Isola di Sardegna*".

L'art. 1 della Legge, comma primo, disponeva che "*tutti gli usi conosciuti nell'isola di Sardegna sotto il nome di ademprivi, nonché i diritti di cussorgia, sono aboliti*".

Al secondo comma era precisato che "*ogni atto di ulteriore esercizio di questi usi e diritti costituisce una violazione del diritto di proprietà, alla quale sarà applicato il codice penale comune*".

A questo articolo, dal contenuto precettivo inequivoco, rafforzato anche dal precetto penale, seguiva un secondo articolo dalla cui lettura discende la complessiva interpretazione della legge.

L'art. 2 della legge, nel riprendere il punto programmatico fissato dall'art. 9 della legge 1105 del 1863, prevedeva che "*Detratti gli ettari dugentomila assegnati con Legge 4 gennaio 1863 ai concessionarii delle ferrovie Sarde, tutti gli altri terreni ademprivili e cussorgiali esistenti nell' Isola e di spettanza del Demanio, sono devoluti in piena e perfetta proprietà ai Comuni nel cui territorio codesti stabili trovansi, a condizione però:*

1.° Che i Comuni soddisfacciano alle ragioni di coloro ai quali competono sui terreni ceduti diritti di adempriviо o di cussorgia;

2.° Che essi Comuni tengano in ogni circostanza pienamente rilevato ed incolume il Demanio da ogni molestia di lite o di pretesa dagli aventi ragioni ad adempriviо od a cussorgia;

3.° Che soddisfatte queste ragioni, gli stessi Comuni, nel perentorio termine di anni tre dal giorno dell'eseguita cessione, vendano tutti i terreni ademprivili e cussorgiali a loro con questa Legge ceduti".

***

Ora, secondo i ricorrenti, la legge ed in particolare il suo articolo 1, avrebbero definitivamente abolito tutti gli usi ademprivili o cussorgiali in Sardegna, indipendentemente dalla natura e titolarità del terreno e dunque sia in quelli privati, sia in quelli comunali di originaria pertinenza, sia in quelli del Regio Demanio.

Secondo la Regione, invece, tale lettura sarebbe errata in quanto la Legge del 1865 costituisce attuazione dell'art. 9 della legge n. 1105 del 1863 e, quindi, si applicherebbe

solamente ai terreni appartenenti al Regio Demanio devoluti ai Comuni e da questi ai privati, con la conseguenza che non avrebbe avuto alcun effetto abolitivo sugli usi civici correnti: i) nei terreni comunali di originaria pertinenza; ii) nei terreni privati; iii) nei terreni demaniali retrocessi dalla Compagnia Reale delle ferrovie sarde; iv) nei terreni devoluti dal Demanio ai Comuni e da questi non assegnati ai privati.

La questione è indubbiamente complessa perchè presuppone lo studio di innumerevoli fonti di normazione primaria e secondariam secondo un approccio rispettoso della profondità storica della materia trattata, senza la sovrapposizione di ideologie moderne successivamente impostesi.

***

11. L'uso collettivo delle terre nel 1865.

Per poter proporre una realistica lettura del portato abolitivo, in senso ampio o limitato, non si può prescindere dal considerare che alla data di approvazione della Legge abolitiva, gli usi collettivi erano stati già in gran parte eliminati dalle leggi precedenti:

a) L'Editto delle Chiudende aveva concesso la possibilità di recingere i fondi privati e comunali svincolandoli dagli usi collettivi;

b) la Carta Reale aveva proseguito limitando gli ademprivi nelle terre private e abolendoli nelle terre comunali coltivabili;

c) la Legge del 1851 aveva definitivamente abolito i diritti di pascolo su tutti i terreni privati, comunali e demaniali;

d) Con la legge del 1863, poco meno della metà dei terreni demaniali erano stati ceduti in libera proprietà alla Compagnia Reale delle Ferrovie Sarde.

In buona sostanza, al 1865, potevano permanere legittimi usi collettivi sui terreni privati, sui terreni comunali non coltivabili[11] e su una limitata parte dei terreni demaniali[12].

***

12. L'effettiva portata della legge abolitiva.

A questo punto della ricostruzione, si può prendere atto che la portata abolitiva dell'art. 1, sia che la si limiti solamente alle terre demaniali sia che la si estenda a tutte le terre sarde, era tutto sommato modesta e limitata, tanto da non risultare eversiva, se correttamente contestualizzata, la tesi della abolizione generalizzata dell'uso collettivo.

Tesi che, anzitutto, trova un fondamentale punto di forza nella interpretazione letterale.

Tanto il titolo della Legge ("*sono aboliti ademprivi ed i diritti di cussorgia nell' isola di Sardegna*") quanto l'articolo 1 ("*Tutti gli usi conosciuti nell'isola di Sardegna sotto il nome di ademprivi nonché i diritti di cussorgia sono aboliti*") hanno una portata generale categorica ("*sono aboliti*"), onnicomprensiva ("*tutti gli usi conosciuti*") e universale (*nell'Isola di Sardegna*") che qualsiasi lettura limitativa si pone inevitabilmente in contrasto con la stessa.

Alla luce del tenore della disposizione, nessun uso allora praticato dalle popolazioni poteva dirsi escluso dalla abolizione in quanto, sotto il profilo formale, il legislatore sardo considerava all'interno del vasto concetto di "ademprivio", tutti i *"diritti necessari alla sussistenza individuale"*[13].

E' poi vero che l'art. 2 della Legge ha regolato la destinazione delle terre non scorporate rimaste nella disponibilità del Regio Demanio dopo la legge del 1863, ma questo non significa che anche l'articolo 1 fosse legato esclusivamente alle terre demaniali dello Stato. Se così fosse stato, sarebbe stato logico nell'ambito di una elementare tecnica

---

[11] Prevalentemente sui "salti", salvo che non si ritenga che anche sui terreni coltivabili "sopravanzati" fossero esercitabili usi collettivi.

[12] I circa 300 mila ettari non scorporati con la legge del 1863.

[13] In tal senso il Proemio alla Carta Reale del 1839.

legislativa o precisare nel primo articolo che l'abolizione riguardasse solo i terreni del Regio Demanio, oppure più semplicemente posporre il primo al secondo articolo, prevedendo l'effetto abolitivo solo dopo avere disciplinato la sorte dei terreni demaniali. L'avere perentoriamente inserito nel primo articolo una previsione dal carattere così ampio e generale sconsiglia pertanto una lettura riduttiva della previsione, perché il combinato del titolo della legge con il suo primo articolo indicano chiaramente la volontà del legislatore di fissare un principio di portata generale per l'intero territorio sardo, principio che, peraltro, si pone in continuità con gli orientamenti già manifestati dalla precedente legislazione.

Nel periodo compreso tra il 1857 ed il 1865, vennero presentati almeno tre progetti di legge al Parlamento aventi ad oggetto la abolizione degli ademprivi. Ed è interessante notare come anche in quei progetti non vi fosse distinzione tra ademprivi demaniali, comunali o privati[14].

Non deve dunque stupire se nella Relazione della Commissione della Camera sul progetto della legge del 1865, a firma del Presidente Pasquale Stanislao Mancini, l'attenzione della Commissione fu volta a chiarire che gli effetti abolitivi del primo articolo travolgevano solamente i diritti dei cussorgianti o degli ademprivisti "*ma non sono distrutti né pregiudicati i diritti di vera proprietà legittimamente quesiti, né vengono menomate negli altri casi le ragioni alla spettanza di un compenso*". In altri termini, la preoccupazione poggiava sul dubbio che l'articolo 1 potesse travolgere anche le situazioni giuridiche di proprietà già sorte sui terreni originariamente ademprivili e questo dubbio veniva dissolto evidenziando che la legge non toccava i diritti già radicati, che venivano "*mantenuti incolumi e dalla nuova legge corroborati*": tra questi, espressamente venivano richiamati

[14] Il primo progetto, presentato il 22.6.1857 dal Cavour, era finalizzato alla abolizione di tutti gli ademprivi dietro versamento di un compenso equiparato alla tipologia dell'uso esercitato, escluso quello di pascolo ritenuto già abolito nel 1851

"*i diritti di proprietà privata*" riconosciuti dalla Carta Reale, "*quelli su i terreni dissodati e ridotti a coltura in conformità delle leggi vigenti in Sardegna, e sulle così dette orzaline*" ...*(artt. 6 e 7 della Carta Reale), sui terreni circostanti le Torri (art. 9) e su quelle dei così dette paberili e vidazzoni ...ed in generale tutti quei diritti di proprietà perfetta, che già si trovino costituiti nell'Isola di Sardegna*".

Appare pertanto evidente che il legislatore fosse pienamente consapevole della portata generale ed ampia dell'effetto abolitivo, che non era limitato solamente alle terre demaniali scorporate, ma a tutte le terre dell'Isola di qualità ademprivile, comprese quelle che già nella Carta Reale del 1839 erano indicate come di proprietà privata.

Non sembra poi che la mancata menzione dei terreni comunali possa in qualche modo legittimare la lettura riduzionista. Il tema degli usi collettivi nei terreni costituenti la dotazione comunale, al momento della emanazione della legge del 1865 doveva essere di poco rilievo in quanto, escluse le terre coltivabili sopravanzate, di proprietà dei Comuni e eliminato il diritto comune di pascolo, residuava all'epoca solamente l'esercizio di ademprivi in porzioni limitate di territorio. Inoltre, il legislatore aveva già regolato l'utilizzo dei beni comunali, fissando il principio della generale patrimonialità dei beni immobili, salva la facoltà del Comune di autorizzarne l'uso comune.

Con l'art. 107 della Legge del 23 ottobre 1859, conosciuta anche come la *Legge Comunale e Provinciale* (c.d. Legge Rattazzi), era stato previsto che tutti i beni di proprietà dei Comuni dovessero di regola essere concessi in affitto e che "*nei casi però in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti del Comune a continuare il godimento in natura del prodotto de' suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso ed alligarlo al pagamento di un corrispettivo*".

La medesima disposizione venne poi trasfusa nell'art. 112 della Legge n. 2248 del 1865, "*Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*" (c.d. Legge Lanza).

Dunque, i diritti collettivi sui beni comunali risultavano sostanzialmente riplasmati, atteso che i Comuni potevano autorizzare gli abitanti a "*continuare*" l'esercizio dei vecchi diritti collettivi, benchè in forma regolata ed onerosa. Diritto collettivo di utilizzo e sfruttamento della terra che a quel punto non derivava più dall'esercizio dell'antico diritto consuetudinario, ma da un provvedimento amministrativo emesso dall'autorità comunale in forza di una legge dello Stato.

Insomma, tutti i beni comunali erano considerati dal legislatore una risorsa patrimoniale disponibile, tanto che anche l'art. 108 della Legge Rattazzi, poi trasfusa nell'art. 113 della Legge Lanza, prevedeva che "*l'alienazione dei beni incolti può essere fatta obbligatoria dalla deputazione provinciale*".

***

Tale lettura conferma il reale portato dell'art. 1 della legge abolitiva del 1865 con cui il legislatore ha inteso definitivamente sancire l'abolizione dell'uso collettivo della terra nell'Isola di Sardegna anche nelle residue e limitate forme ancora esistenti, riassumendo in una unica e imperativa formula l'effetto liberatorio generale.

Del resto, la disposizione non faceva altro che portare ad ultimo compimento il lungo processo di liberazione delle terre dagli usi promiscui, avvenuta progressivamente via via che alle popolazioni veniva riconosciuta la possibilità di acquisire la proprietà di piccole porzioni di terra.

Ed allora, tenendo conto di questa costante che ha caratterizzato tutta la riforma agraria, dall'Editto delle Chiudende alla Carta Reale fino alla legge del 1865, appare funzionale al compimento della riforma la definitiva abolizione dell'uso collettivo nel momento in cui tutti gli utenti particolari degli usi collettivi avevano ricevuto o avuto la possibilità di ricevere in cambio della perdita subita porzioni di terra sufficienti al loro sostentamento.

Del resto, non sembra ci fosse particolare motivo a quel punto per distinguere tra terre private, comunali e demaniali, atteso che la decisione di abolire gli ademprivi costituiva

la attuazione di un programma economico politico di ampio respiro portato avanti dall'inizio del secolo e teso a riformare il sistema economico-produttivo isolano.

In conclusione, una lettura storico-evolutiva, letterale e logica induce ad avvalorare la tesi della abolizione generale degli usi collettivi ademprivili e cussorgiali a seguito della legge del 1865.

***

13. La sorte dei terreni ex demaniali o ex ademprivili scorporati.

L'esame della normativa successiva conferma senz'altro l'avvenuta abolizione degli ademprivi in tutti i terreni originariamente appartenenti al Regione Demanio, che furono oggetto di una duplice regolamentazione tra quelle scorporate nel 1863 e quelle devolute ai Comuni nel 1865. Al di là del diverso percorso seguito, tutte le terre demaniali o ex ademprivili in capo al Regio Demanio con la Carta Reale del 1839, hanno in seguito avuto la stessa finale destinazione, libera da qualsiasi uso collettivo.

Principiando dalle terre scorporate, come già ricordato esse entrarono nel patrimonio della Compagnia Reale delle ferrovie sarde in piena e perfetta proprietà e su di esse, pertanto, non si può dubitare della natura allodiale.

La Regione ha evidenziato, correttamente, che una parte delle terre demaniali scorporate con la Legge del 1863 e attribuite alla Compagnia delle ferrovie sarde venne successivamente retrocessa al Demanio[15], sostenendo da ciò, erroneamente, la reviviscenza o la prosecuzione dell'uso collettivo su di esse.

La tesi non è condivisibile. E' sufficiente rilevare che l'art. 1 della l. n. 1474 del 1873 attribuì la "*facoltà al Governo di procedere alla vendita dei beni sciolti dai vincoli ademprivili e cussorgiali coll'articolo 1 della Legge 25 aprile 1865, n. 2252, e ritornati*

[15] A seguito di una serie di controversie sorte tra il Governo e la Compagnia, venne sottoscritta una Convenzione che prevedeva la retrocessione di una parte cospicua delle terre, approvata con l'articolo 4 della Legge 28 agosto 1870, n. 5858.

al Demanio per effetto della Convenzione tra il Governo e la Compagnia delle ferrovie Sarde, approvata coll'articolo 4 della Legge 28 agosto 1870, n. 5858".

Ed è dirimente osservare che la legge nell'indicare la natura dei terreni ademprivili retrocessi allo Stato, li qualificava senz'altro "*sciolti dai vincoli ademprivili e cussorgiali*", chiarendo dunque che la loro retrocessione al Demanio non avesse determinato la eventuale reviviscenza dei vincoli già eliminati[16].

***

14. Le terre demaniali devolute ai Comuni

Le terre appartenenti al Demanio non scorporate, pari a circa 300 mila ettari, vennero dalla Legge destinate ai Comuni in piena e perfetta proprietà con il vincolo di assegnarli ai privati in funzione compensativa della perdita del diritto agli usi collettivi.

La Regione ritiene che, rispetto a queste terre, l'effetto abolitivo sarebbe stato condizionato alla assegnazione ai privati ed alla sostanziale liquidazione degli usi mediante corresponsione di un indennizzo, condizioni che non sono state portate in molti casi a termine, determinando la conservazione dei diritti ademprivili.

La tesi non è condivisibile.

L'art. 2 della legge n. 2252 del 1865, nel prevedere la devoluzione dei terreni demaniali non scorporati ai Comuni in "*piena e perfetta proprietà*", prevedeva tre condizioni:

1.° Che i Comuni soddisfacciano alle ragioni di coloro ai quali competono sui terreni ceduti diritti di ademprivio o di cussorgia;

2.° Che essi Comuni tengano in ogni circostanza pienamente rilevato ed incolume il Demanio da ogni molestia di lite o di pretesa dagli aventi ragioni ad ademprivio od a cussorgia;

---

[16] Tanto trova conferma nel fatto che l'importante risorsa costituita dai terreni che lo Stato aveva riacquistato, in buona parte formata da boschi, venne a quel punto messa a reddito e sfruttata dai privati acquirenti in varie forme.

3.° Che soddisfatte queste ragioni, gli stessi Comuni, nel perentorio termine di anni tre dal giorno dell'eseguita cessione, vendano tutti i terreni ademprivili e cussorgiali a loro con questa Legge ceduti".

Le condizioni erano collegate al fatto che i Comuni provvedessero a soddisfare gli utilizzatori dei diritti collettivi e che le terre devolute ai Comuni fossero cedute ai privati entro tre anni, termine poi più volte prorogato con successive leggi[17].

La semplice lettura della previsione è sufficiente a chiarire che l'evento condizionato non era l'abolizione degli usi, già sancito per effetto del precedente articolo 1, ma solamente il trasferimento delle terre ai Comuni.

Dunque, se il Comune non avesse provveduto ad assolvere alle tre condizioni, l'unica conseguenza sarebbe stata la mancata devoluzione delle terre, ma non l'inefficacia dell'effetto abolitivo, in realtà già perfezionatosi[18].

Tanto è vero che l'art. 3 prevedeva che "*trascorso il termine ove non siasi compiuta per parte dei Comuni cessionarii la vendita dei terreni ademprivili o cussorgiali loro devoluti, saranno questi venduti dall'Autorità governativa a benefizio del Demanio dello Stato*".

Ovvero, l'unica conseguenza al mancato avveramento della condizione della vendita ai privati era che il Regio Demanio a quel punto avrebbe provveduto direttamente a cedere i terreni, sul presupposto che essi fossero stati già liberati dai pesi ademprivili.

Del resto, è sufficiente osservare che con l'art. 2 della Legge n. 5839 del 1870, venne riconosciuto ai Comuni la facoltà di "*alienare in qualunque modo o dividere in lotti fra gli abitanti e fra i possidenti, purchè a titolo oneroso*" i terreni loro assegnati con la legge

---

[17] Il termine venne inizialmente prorogato di tre anni con l'art. 1 della l. 5839 del 1870 e poi via via successivamente spostato in avanti sino alla fine del Secolo, allorquando i beni vennero devoluti alla Cassa ademprivile con la legge del 1897.

[18] In fatto, peraltro, si deve osservare che nel caso del Comune di Sant'Antioco la relazione che ha dato la stura all'accertamento degli usi civici dà al contrario atto che tutte le terre cedute dal Demanio al Comune a seguito della legge del 1865, pari a 308,42 ettari, vennero cedute dal Comune ai privati, nel caso di specie a tale sig. Siddi Pes Giuseppe, con atto di permuta. Dunque, nel caso del Comune di Sant'Antioco, è stata soddisfatta la condizione prevista dall'art. 2.

del 1865, a conferma che tali terreni erano entrati nella libera disponibilità dei Comuni a prescindere dall'avvenuta soddisfazione dei diritti dei titolari degli usi.

***

15. La condizione della liquidazione degli ademprivi nella legge del 1865.

In secondo luogo, la Regione ritiene che la legge del 1865 avesse previsto un procedimento di liquidazione o affrancazione, ma l'argomento sovrappone l'abolizione del diritto con la soddisfazione economica delle pretese maturate in capo agli ex titolari degli usi collettivi.

Anzitutto, la legge impiega la formula "*sono aboliti*", espressiva della volontà costitutiva di eliminare direttamente il diritto, qualificando ogni successivo esercizio come violazione della norma penale.

Gli artt. 4, 5 e 6, poi regolavano le domande di compenso, i relativi presupposti e l'attività degli arbitri. L'art. 4 comma 1, in particolare, prevedeva che "*chiunque pretenda a compenso per le sue ragioni di ademprivio o di cussorgia ne deve fare domanda...nel perentorio termine di mesi sei*" ed il comma 2 aggiungeva che "*trascorso questo termine, si avrà senz' altro per prescritta la ragione dell'ademprivista o cussorgiante*".

Queste disposizioni non subordinavano in alcun modo l'abolizione alla presentazione della domanda di compenso, né alla corresponsione dell'indennizzo.

La previsione di un termine perentorio semestrale conferma tale ricostruzione in quanto decorso il termine il titolare dell'uso collettivo perdeva il diritto al compenso senza che da ciò conseguisse alcuna reviviscenza dell'uso già abolito.

L'abolizione operava sul piano reale, facendo cessare la facoltà di godimento esercitabile sul fondo. Il compenso operava invece sul piano obbligatorio o patrimoniale, attribuendo all'ex titolare una pretesa sostitutiva del diritto perduto, come anche chiaramente osservato nella Relazione della Commissione parlamentare già richiamata.

La trasformazione della proprietà da imperfetta a perfetta si produceva per effetto della cessazione del peso reale, non per effetto del successivo pagamento del compenso.

Che su questi terreni siano stati definitivamente aboliti gli usi civici e come tali siano stati trattati anche successivamente dalla legislazione della Stato unitario, si desume dalle vicende successive che li ha riguardati.

***

16. La confluenza di tutte le terre ex demaniali o ex ademprivili.

E' un dato storico il fatto che una parte importante dei terreni comunali ex ademprivili, nonostante l'ampio termine concesso ai Comuni, non venne venduta e alla fine dell'Ottocento faceva ancora parte delle dotazioni comunali, benchè libera ed allodiale. Analogamente, una buona parte dei terreni demaniali dello Stato, quelli che erano stati retrocessi dalla Compagnia Reale e successivamente non ceduti ai privati[19], era rimasta nella proprietà del Demanio.

Per la gestione di questo importante patrimonio demaniale dello Stato e dei Comuni della Sardegna, venne adottata la legge n. 382 del 2 agosto 1897.

La legge istituì un organo amministrativo e giurisdizionale, chiamato Giunta d'arbitri (art. 4) per la definizione delle "*controversie su terreni ex ademprivili nelle quali sia interessato il Governo o qualche Comune*". L'art. 5 demandava poi alla Intendenza di finanza di individuare i beni del Demanio dello Stato ed ai Prefetti i beni dei Comuni, incaricando le stesse autorità di transare tutte le controversie aperte e di demandare alla Giunta d'arbitri quelle controversie che non fossero sfociate in una transazione.

Significativo poi l'art. 6, secondo cui "*i beni ex-ademprivili di cui negli articoli precedenti, liberi di servitù, condominio, ecc., sono posti a disposizione della Cassa di*

[19] Una parte consistente venne ceduta ai privati a titolo oneroso al fine di avviare attività di sfruttamento del patrimonio boschivo isolano, tra le quali le più importanti furono la realizzazione delle traversine ferroviarie e l'utilizzo come "carbonaie".

cui al successivo articolo 8", ovvero la istituita Cassa ademprivile, a cui venne affidato il compito di gestire i beni ex ademprivili, consegnandone una parte alle Ispezioni forestali per essere rimboscati e, la restante parte, concedendoli in enfiteusi e ritraendo dalla loro gestione i canoni enfiteutici e gli eventuali riscatti (art. 6 co. 2).

Tali disposizioni vennero poi sostanzialmente mutuate e recepite dal Regio Decreto n. 844 del 1907, recante il *Testo Unico delle leggi contenenti provvedimenti per la Sardegna*. In maniera ancor più chiara, in quel decreto venne precisato che non sarebbero stati consegnati alla Cassa ademprivile i beni boschivi che i Comuni avessero voluto ritenere i quali sarebbero stati "*lasciati in piena ed assoluta proprietà dei Comuni, colle norme da fissarsi nel regolamento, quando servono ai bisogni agrari della popolazione*".

Anche a seguito di questi passaggi, si desume che tutti i beni del Demanio dello Stato e dei Comuni ex feudali vennero trattati come beni liberi da qualsiasi utilizzo collettivo e per questo appunto chiamati "ex ademprivili" e destinati in parte alla conservazione dei boschi e per altra parte allo sfruttamento economico dei privati mediante l'enfiteusi. I boschi trattenuti dai Comuni, invece, potevano essere eventualmente destinati a soddisfare i bisogni agrari delle popolazioni, previa approvazione di un apposito regolamento, alla stessa stregua dei beni comunali, come previsto nella Legge Comunale.

In definitiva, appare solida la tesi di chi sostiene che tutti i beni di natura ex feudale appartenenti originariamente al Regio Demanio, siano essi stati poi devoluti al Comune o rimasti in proprietà del Demanio dello Stato, siano stati definitivamente liberati da qualsiasi vincolo giuridico a favore della collettività.

***

17. Alcune considerazioni sulla interpretazione della legge abolitiva.

All'esito dell'esame del tessuto normativo, possono essere tratte alcune considerazioni.

Anzitutto, può ritenersi certo che i diritti ademprivili e cussorgiali siano definitivamente stati aboliti con la legge del 1865 in tutte le terre che nella Carta Reale del 1839 erano

state indicate come appartenenti al Demanio. Di tutte queste terre, quelle rimaste in uso alla collettività sono i boschi che i Comuni hanno trattenuto e destinato alla soddisfazione delle esigenze agrarie secondo la regolamentazione propria.

Più controversa è invece la sorte delle terre comunali che, nell'art. 3 della Carta Reale, andarono a costituire la "*dotazione comunale*" e che la Regione ha qualificato come di "*originaria pertinenza comunale*", sebbene impropriamente, in quanto, come meglio verrà chiarito in seguito, non vi è sovrapposizione tra le due definizioni, atteso che tra le terre di *originaria pertinenza comunale* vi erano tanto le cc.dd. dotazioni comunali di cui all'art. 3 della Carta Reale, quanto tutte le proprietà che, prima della Carta Reale, erano già di proprietà comunale.

Di tutte queste terre comunali, si è già evidenziato che con la Carta Reale, escluse quelle assegnate ai privati e quelle sopravanzate coltivabili divenute di proprietà disponibile del Comune, residuarono a fini di uso collettivo solo quelle destinate al pascolo e quelle destinate all'esercizio degli altri ademprivi. Una volta eliminata con la legge del 1851 anche la servitù di pascolo, restò ad uso comune solamente quella parte del territorio comunale, costituita da terreni poveri, privi di suscettibilità agricola, situati nelle zone più lontane dell'abitato, in cui erano soliti l'esercizio degli ademprivi più antichi, tra i quali quelli di legnare e raccogliere i frutti della terra.

Dunque, la lettura ampia della legge abolizionista del 1865 avrebbe quale portato quello di ritenere aboliti residui usi collettivi che, almeno nella dimensione storico-culturale dell'epoca, avevano uno scarso impatto sotto il profilo economico-sociale.

Del resto, movendo dal presupposto della integrale abolizione degli usi collettivi, non sembrano insuperabili le considerazioni contrarie proposte dalla difesa regionale.

La Regione, tra gli argomenti tesi a dimostrare la sopravvivenza degli usi anche dopo la legge del 1865, ha richiamato la legge n. 1766 del 1927 nonché tutta la giurisprudenza costituzionale e di legittimità che, affrontando tematiche legate agli usi civici in Sardegna,

ne hanno sempre presupposto l'esistenza. La Regione, inoltre, ha fatto riferimento alla natura resiliente dell'utilizzo collettivo delle terre, sul presupposto che il loro continuo esercizio in via di fatto, pacifico e storicamente documentato anche dopo le leggi abolitive, ne avrebbe in qualche modo legittimato il diritto, poi riconosciuto dalla legge del 1927.

Il tema tocca alcuni punti sensibili ma non decisivi.

***

18. Il rapporto con la legge n. 1766 del 1927 e con le successive leggi che hanno disciplinato gli usi civici.

La disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 aveva la funzione di *riordinare, codificare ed unificare* la legislazione vigente nelle diverse Regioni storiche italiane (Relazione della Commissione al d.d.l approvato poi al Senato).

Nel riordinare la disciplina, dettandone una unitaria per l'accertamento e la liquidazione degli usi in tutto il Regno, al legislatore non sfuggiva che gli Stati Preunitari nei decenni precedenti l'Unità d'Italia avessero sviluppato discipline speciali di abolizione degli usi, come dimostra sempre la Relazione della Commissione al d.d.l approvato poi al Senato, nella parte in cui si chiariva che "*là dove più non esistono.....la legge in esame non può essere intesa in nessuna sua applicazione ai fini della ricostituzione dei demani comunali e di altre forme di promiscuità nell'uso delle terre*".

Sotto questo profilo, è allora evidente che la Legge del 1927 non ha ricostituito diritti di uso civico eventualmente già estinti in alcune parti del Regno, né ha dato copertura legislativa all'esercizio di fatto di situazioni corrispondenti agli usi civici aboliti.

Ciò che ha fatto è invece unificare sotto il profilo dell'accertamento, dell'affrancazione e della liquidazione tutte le multiformi discipline vigenti nelle diverse Regioni, ispirandosi al principio, cristallizzato nella Relazione, secondo cui gli usi civici, "*avendo perduto in gran parte il loro contenuto economico e costituendo un peso ingombrante*

della proprietà terriera di cui arrestano il progresso agricolo ed infirmano la commerciabilità, devono essere liquidati ed affrancati".

Del resto, che il legislatore fascista fosse ben consapevole delle peculiarità di ciascun territorio lo si desume, tra l'altro, anche dalla specifica previsione dettata per la Sardegna dall'art. 35 poi successivamente abrogato con d. lgs. 1052 del 1947. L'art. 35, in particolare, prevedeva che "*Le attribuzioni già conferite alle Giunte di arbitri per la Sardegna passeranno al commissario, il quale le eserciterà in conformità del R. decreto 10 novembre 1907, n. 844, che approva il testo unico delle leggi contenenti provvedimenti per l'isola*".

Il tenore della previsione è di particolare rilievo, poiché rispetto alla analoga previsione dell'art. 34, che ugualmente attribuiva ai commissari delle altre Regioni le attribuzioni proprie delle diverse magistrature fiorite nei diversi Regni, non prevedeva espressamente che il Commissario per la Sardegna avrebbe assunto ed esercitato "*tutte le attribuzioni loro affidate con la presente legge*".

Insomma, nel testo originario della legge in vigore fino al 1947, il Commissario per la Sardegna aveva una competenza giurisdizionale limitata solamente alle controversie devolute alla Giunta d'arbitri, quella stessa magistratura istituita con la legge del 1897, controversie collegate al dissolvimento degli ademprivi e delle cussorgie nei terreni ex ademprivili di cui alla legge del 1865, di cui si era occupata per la prima volta la legge del 1897, affidandone la gestione alla Cassa ademprivile (tesi fatta propria anche dalla Suprema Corte di Cassazione con la pronuncia n. 442 del 1934 prodotta dai ricorrenti).

Detto in altri termini, proprio la legge del 1927 sembra avvalorare la tesi abolizionista nella parte in cui mette in evidenza che il legislatore del 1927 sembrava aver preso atto che in Sardegna non esistevano più gli usi civici, attribuendo al Commissario la sola competenza giurisdizionale a decidere le cause insorte con i Comuni ed il Governo sui terreni feudali ex ademprivili, cause che non avevano però ad oggetto l'accertamento

della *qualitas soli* ma solo la sistemazione economica delle controversie conseguenti alla destinazione dei beni.

Peraltro, l'avvenuta estinzione degli usi civici in Sardegna è un dato affiorato anche nella giurisprudenza della Cassazione. In una pronuncia non recente, dopo avere rilevato che le legislazioni ottocentesche di alcuni Stati preunitari avevano provveduto a liquidare gli usi civici, si osservò che la liquidazione "*è decisa nel Regno di Sardegna relativamente agli ademprivi ed alle cussorge*"[20].

Con la più recente pronuncia n. 12587 del 2023, la Suprema Corte, dopo un ampio excursus, ha rinviato la controversia al giudice d'appello segnalando che la "*risalente disciplina delle leggi di soppressione degli usi civici in Sardegna comportava, pertanto, un meccanismo di acquisizione in proprietà dei comuni o di permanenza nel demanio dello Stato dei terreni già gravati dai "vincoli ademprivili", nonché vicende di alienazione, che possono aver sottratto i beni al regime proprio della qualità demaniale*".

Quest'ultima decisione, tuttavia, ha ad oggetto beni ex feudali e ademprivili e, pertanto, non è riferibile ai beni delle originarie dotazioni comunali, rispetto ai quali non risultano precedenti della giurisprudenza.

E' vero poi che la successiva legislazione regionale in materia di usi civici, infittitasi negli ultimi decenni in funzione strumentale alla tutela e conservazione del valore ambientale, ha dato per presupposta la esistenza degli antichi usi nel territorio sardo, ma ciò non potrebbe comunque comportare la creazione di diritti definitivamente aboliti.

***

19. La prosecuzione in via di fatto di usi promiscui.

---

[20] "*I diritti di uso civico si protraggono fino all'ottocento, quando viene avviata la liquidazione, perché ritenuti in contrasto con i vantaggi economici connessi con la libera utilizzazione della terra. Ma la liquidazione non è avviata allo stesso modo in tutti gli stati preunitari: viene intrapresa nel Granducato di Toscana dalla legislazione leopoldina e nel Regno delle Due Sicilie dalle leggi per l'eversione della feudalità e ed il riordino dei demani; è decisa nel Regno di Sardegna relativamente agli ademprivi ed alle cussorge*" (Cass. 9358 del 2000)

Neanche la prosecuzione degli usi in via di fatto consentirebbe di ritenerli ancora vigenti.

Costituisce un dato storico certo che nell'Isola anche successivamente alla legge abolitiva si sia continuato ad esercitare in via di fatto diritti di ademprivio e di cussorgia, facendo sorgere la legittima questione se tale prosecuzione consenta di affermare la persistenza del diritto collettivo.

Tuttavia, come ha già chiarito la Suprema Corte, l'avvenuta estinzione o liquidazione di un uso civico non consente un successivo fenomeno di reviviscenza del fenomeno, neanche quando un Comune decide di riacquistare un bene già liberato dall'uso civico per destinarlo allo sfruttamento collettivo dei suoi abitanti (Cass. 9358 del 2000).

Una pratica può proseguire per inerzia o tolleranza anche dopo la cessazione del diritto che originariamente la giustifica. Non è però consentito desumere dalla mera persistenza fattuale la sopravvivenza di una situazione giuridica che la legge ha dichiarato cessata.

Non convince, pertanto, il richiamo della Regione alla "vischiosità" o "resilienza" degli assetti agrari tradizionali, che sarebbe immune da una eventuale abolizione formale.

Tale osservazione può assumere un valore storico o sociologico, ma sotto il profilo giuridico, una volta intervenuto un provvedimento di sdemanializzazione attraverso la più elevata delle fonti, ovvero quella di una legge dello Stato, si deve concludere che il fondo ha perso definitivamente la qualità demaniale, assumendo i caratteri del bene patrimoniale libero e disponibile.

Peraltro, il fenomeno di esercizio in fatto di diritti collettivi era noto anche al legislatore dei primi del Novecento, tanto da avere preveduto una specifica norma per l'esercizio di fatto delle cussorge.

L'art. 30 della l. 562 del 1907, infatti, aveva previsto che "*i beni delle cussorge in possesso di fatto dei cussorgiali al 1 gennaio 1906 saranno dalla Cassa ademprivile dati in enfiteusi perpetua*". Ovvero, il legislatore aveva colto che dopo l'abolizione degli usi la popolazione avesse continuato ad esercitarli ma, lungi dal riconoscerne la legittimità, si

limitò a regolarne le conseguenze attribuendo al cussorgiale di fatto il diritto di enfiteusi o in alternativa di proprietà dietro versamento delle relative controprestazioni economiche.

***

20. L'alternativa tesi della abolizione limitata.

La tesi della limitata portata abolizionista della legge 1865, che sembra peraltro accolta anche dalla difesa regionale, trova terreno fertile nella diffusa convinzione della sopravvivenza di usi collettivi fino ai nostri giorni ed ha certamente il vantaggio di spiegare in maniera chiara e diretta l'attuale assetto normativo, fondato sulla persistenza dei diritti di uso civico in Sardegna, che, per quanto già detto, andrebbero in ogni caso limitati alle terre non coltivabili costituenti le "*dotazioni comunali*".

La tesi troverebbe inoltre una sua specifica e naturale forza suggestiva nel ritenere sopravvissuti all'abolizione quegli ademprivi rappresentativi delle forme più arcaiche di sostentamento.

La complessità storico-giuridica della interpretazione della disposizione del 1865, dunque, consiglia in funzione decisoria di approfondire anche lo scenario disegnato dalla tesi limitativa dell'effetto abolitivo limitatamente a tutte quelle aree comunali non coltivabili e non soggette al diritto di pascolo (abolito nel 1851), sui quali le popolazioni esercitavano i diritti di ademprivio più disparati[21].

Ebbene, anche assumendo la tesi restrittiva della portata abolitiva della legge del 1865, non convince in ogni caso l'operazione compiuta dalla Regione di riconoscere l'esistenza di vincoli collettivi attraverso una ricognizione delle aree di antico possesso comunale, sulla base della interpretazione fornita dall'amministrazione negli anni Trenta e ben compendiata nella Circolare del 1935.

---

[21] Salvo che non si voglia ritenere che anche sui terreni coltivabili sopravanzati di cui all'art. 16 della Carta Reale siano rimasti inalterati gli usi collettivi, assumendo la proprietà del Comune come "imperfetta"

***

21. La presunzione di demanialità utilizzata dalla Regione.

La Regione ha desunto la natura demaniale dei terreni in causa dal fatto che essi risultavano in proprietà del Comune di Sant'Antioco prima della devoluzione in suo favore delle terre demaniali mediante la legge del 1865.

L'operazione tecnica è infatti consistita nel circoscrivere tutti gli immobili intestati al Comune di Sant'Antioco nel primo catasto dell'Isola, escludendo da essi tutti i terreni attribuiti al Comune di Sant'Antioco a seguito della estrazione a sorte con la Compagnia Reale delle Ferrovie Sarde, sulla base delle leggi del 1863 e del 1865.

Così facendo, secondo la Regione, sarebbe stata individuata l'area corrispondente alla originaria "*dotazione comunale*" dipinta dall'art. 3 della Carta Reale, sulla quale gli abitanti esercitavano gli ademprivi per il loro sostentamento.

Tale operazione, in altri termini, ha fotografato la situazione risalente all'epoca della Carta Reale del 1839, applicando in questo modo pedissequamente il principio *ubi feuda ibi demania* alle proprietà comunali, ed assumendo che tali diritti, esercitati indistintamente su tutti i terreni comunali, siano stati conservati intatti dalla legislazione intervenuta successivamente.

La presunzione utilizzata, impostata sotto un comando astratto e teorico ed avulsa da qualsiasi lettura storico evolutiva della legislazione sarda, ha così portato agli aberranti risultati di ritenere vincolate aree ritenute dalle amministrazioni comunali, da tempo risalente, pacificamente parte del patrimonio disponibile.

Il punto centrale della questione è che, a prescindere dalla natura generale o meno della disposizione abolitiva, la presunzione utilizzata dall'amministrazione regionale non soddisfa i caratteri richiesti dall'art. 2 della legge del n. 1766 del 1927.

Secondo la previsione richiamata, "*nel giudizio di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici, ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque*

altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800".

Sulla base di questa disposizione, si è formato un solido orientamento favorevole alla utilizzazione di prove presuntive. Come più volte ricordato dalla Suprema Corte, la prova presuntiva della esistenza di usi civici su fondi feudali si fonda sul presupposto che la concessione delle terre dal Sovrano al feudatario rispettasse sempre i diritti preesistenti delle popolazioni titolari del godimento delle terre stesse nei limiti dei loro bisogni essenziali, diritti "*costituenti il giuridico attributo della feudalità di un determinato territorio abitato*" (Cass. n. 1952/1966; Cass. n. 2986/1980).

Come noto, poi, la presunzione può essere superata da colui che eccepisca l'assenza della natura demaniale attraverso un "*preciso titolo da cui risulti, rispetto a quella determinata terra, la trasformazione del demanio in allodio e la originaria natura allodiale*" (Cass. sentenza n. 787 del 29/03/1963; Cass. 4473 del 2019; Cass. 4753 del 2014).

Ora, la giurisprudenza della Suprema Corte ha definito i termini effettivi della presunzione, che non può assumere contorni indefiniti o vaghi. Infatti, "*quando si assume che una determinata terra, appartenga al demanio universale di un determinato comune o frazione, la prima indagine da esperire è quella di stabilire se effettivamente la terra medesima faccia parte dell'assunto demanio, il che val quanto dire fissare i limiti territoriali del demanio universale, ciò in base al secolare principio, fatto proprio dal vigente ordinamento, secondo cui quando è dimostrato che una terra fa parte di un demanio universale, la demanialità si presume.... Pertanto, nell'ipotesi suddetta, va prima dimostrato e accertato se la terra in oggetto faccia parte di un demanio universale e l'onere della prova spetta al riguardo al comune che agisce (.....) solo se la prova di cui sopra sarà raggiunta, si potrà discutere sulla esistenza per quelle stesse terre di trasformazione del demanio in allodio*" (Cass. 4753 del 2014).

L'applicazione della presunzione, pertanto, impone che a monte l'amministrazione dimostri che quel terreno facesse specificamente parte di un demanio universale geograficamente delimitato ed individuato.

Ebbene, l'operazione compiuta dalla Regione non sembra rispettare i criteri richiesti dalla giurisprudenza, in quanto, assumendo come presupposto la demanialità dei terreni di "*antica spettanza comunale*", ha commesso un duplice ordine di errori.

***

22. La assenza dei caratteri presuntivi di originaria qualità demaniale.

Anzitutto, tutti i terreni appartenenti ai Comuni all'epoca della Carta Reale, ovvero quelli che la regione definisce di "*antica spettanza comunale*" erano costituiti in parte dai terreni della "*dotazione comunale*" sui quali venivano esercitati gli ademprivi, e in parte da beni in "proprietà" del Comune stesso, libera ed allodiale, che ne poteva disporre secondo le leggi vigenti. In particolare, costituivano terreni in proprietà perfetta del Comune tanto quelle estensioni di terra che il Comune assegnava in uso ai popolani e da cui ritraeva poi risorse per le esigenze di amministrazione, tanto quei terreni che vennero "tancati" a seguito dell'Editto della Chiudende attraverso una semplice opera materiale che non necessitava di alcun provvedimento specifico, salva la presenza dell'uso di pascolo.

L'errore, in altri termini, consiste nell'avere ritenuto che i terreni di "*antica spettanza comunale*" corrispondessero tutti a quelli della "*dotazione comunale*" di cui all'art. 3 della Carta Reale, che i popolani sfruttavano per il soddisfacimento delle esigenze agro-silvo-pastorali.

Il che non è vero, poiché quando si procedette a descrivere cartograficamente le proprietà comunali distinguendole da quelle del Regio Demanio, dando vita al primo catasto dell'Isola, tutte le proprietà appartenenti ai Comuni vennero accorpate in una unica rappresentazione, costituita tanto dalle vere e proprie "*dotazioni comunali*" di cui all'art.

3 della Carta Reale, quanto da tutte le altre proprietà che i Comuni possedevano alla stregua di soggetti privati.

Se la Regione avesse voluto legittimamente avvalersi della presunzione, avrebbe dovuto "fissare i limiti territoriali", ovvero delimitare, tre le aree di antica spettanza, quelle facenti parte effettivamente della originaria "dotazione comunale" sui quali i popolani esercitavano i diritti comuni. Solo quest'ultima parte del territorio comunale, avendo universale qualità demaniale, è suscettibile di sorreggere la presunzione.

In altri termini, costituisce una mera allegazione indimostrata che ciò che la Regione definisce terreni di antica spettanza avessero originaria qualità demaniale e fossero al servizio delle esigenze di sostentamento della popolazione locale.

A conferma di ciò, non è a questo punto inutile osservare che, nella rappresentazione delle terre del Comune di Sant'Antioco riportata nel Foglio d'Unione a firma del De Candia datato 30 novembre 1844 e predisposto nell'ambito dei lavori promossi con il Regio brevetto 28 aprile 1840 (doc. 13 dei ricorrenti), tutto il territorio del Comune è diviso tra una parte identificata come "Demaniale", ovvero appartenente al Regio Demanio ai sensi dell'art. 4 della Carta Reale ed un'altra parte identificata come "Privati", ovvero appartenente alle persone fisiche o collettive (tra cui eventualmente anche i Comuni) secondo la previsione dell'art. 2 della Carta Reale.

Nessuna parte del territorio comunale venne invece identificata come appartenere alla "*dotazione comunale*" di cui all'art. 3 della Carta Reale.

Pertanto, non solo la presunzione utilizzata dalla Regione è fiacca, ma al contrario vi è prova del fatto che nel comune di Sant'Antioco non vi fosse una originaria "*dotazione comunale*" di cui all'art. 3 della Carta Reale, rendendo anche per tale via l'operazione compiuta dalla Regione avulsa dalla realtà specifica del territorio.

***

23. La assenza dei caratteri presuntivi per intervenuta estinzione delle qualità demaniale.

A questa prima considerazione, si aggiunge il secondo errore metodico e giuridico compiuto.

Successivamente al 1839, una parte rilevante dei territori comunali costituenti l'originaria dotazione, ovvero i terreni coltivabili sopravanzati, i prati comunali ed i pascoli, furono liberati dall'uso collettivo: i terreni coltivabili con l'art. 16 della Carta Reale e i pascoli ed i prati con la legge del 1851, prevedendo letteralmente per essi la trasformazione in "*proprietà perfetta*" (art. 18).

Se questo è vero, cade ulteriormente la equazione formulata dalla Regione tra terre di antica origine comunale e diritti demaniali di uso civico. Tale equazione non regge perchè una parte dei terreni delle "*dotazioni comunali*", per effetto delle leggi abolitive succedutesi, ha perso la natura demaniale, diventando piena e perfetta proprietà dei Comuni in virtù di specifiche disposizioni di legge.

Peraltro, la parte più consistente dei terreni comunali era proprio quella destinata al pascolo mentre le terre coltivabili erano notoriamente di estensione più limitata, come peraltro risulta anche dall'esame delle aree del Comune di Sant'Antioco.

Proprio prendendo la Relazione tecnica che ha individuato i terreni di antico possesso del Comune di Sant'Antioco, risulta che la gran parte di essi, identificata come partita 195, al momento della redazione del primo catasto dell'Isola, fosse qualificato come pascolo, sul quale, dunque, il 1° gennaio 1862, trascorso un novennio dall'entrata in vigore della legge del 1851, era stato abolito ogni uso collettivo (e tra questi, come si dirà nel punto successivo, anche quelli oggetto della presente causa).

In conclusione, non solo è infondata la presunzione secondo cui le antiche terre comunali avessero avuto o comunque mantenuto la qualità demaniale, ma, al contrario, vi sono ragioni logiche e giuridiche per sostenere una presunzione contraria, ovvero che la

maggior parte delle terre comunali, fatte salve alcune porzioni di territorio improduttive, fossero diventate libere e patrimoniali.

***

24. La natura allodiale dei terreni dei ricorrenti

In ogni caso, anche prescindendo dalla assenza della prova richiesta dalla legge, ritiene il Commissario raggiunta la prova della natura allodiale dei terreni in causa, anche senza ricorrere alle facoltà previste dall'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1776, che consente al giudice di disporre indagini storico-documentali, affidate ad un professionista esperto nella materia, al fine di colmare le eventuali lacune istruttorie in cui siano incorse le parti. Secondo la costante giurisprudenza, la prova prevista dall'art. 2 cit. può essere superata da un "*preciso titolo da cui risulti, rispetto a quella determinata terra, la trasformazione del demanio in allodio e la originaria natura allodiale*" (Cass. sentenza n. 787 del 29/03/1963; Cass. 4473 del 2019; Cass. 4753 del 2014). Mutuando il principio, la prova della allodialità può essere fornita anche mediante la dimostrazione che, su quel determinato terreno, sia stato abolito l'uso ivi goduto dalla collettività.

Dall'esame della documentazione prodotta dalle parti risulta che i terreni oggetto del presente giudizio, localizzati in area Is Pruinis, fossero identificati nel Foglio d'Unione del Catasto Rettificato, imbastito sul primo Catasto del 1851, sotto la lettera M (allegato 1.3 della Relazione tecnica).

Nella stessa Relazione, si dà atto che i terreni in località M, così come quelli nella contermine località L, identificati come ricadenti in Regione "Sa Marina", avessero qualità di *Pascolo*.

Se tale era la destinazione di tali aree, deve rilevarsi che, eliminati i vincoli collettivi di pascolo con la legge del 1851, tutti i terreni che avevano tale destinazione sono divenuti definitivamente liberi e disponibili ai sensi dell'art. 18 della legge del 1851, così come peraltro dimostrato dalle vicende successive che hanno interessato i terreni in esame.

E' infatti documentato che il Comune di Sant'Antioco, come dallo stesso affermato, abbia da sempre considerato le aree in esame come appartenenti al proprio patrimonio disponibile, tanto da avergli impresso destinazione edilizia attraverso la approvazione di una lottizzazione negli anni Sessanta, regolarmente approvata da tutte le autorità, compresa la stessa Regione sarda.

***

25. Prosecuzione in fatto degli usi

Neanche rilevante sarebbe l'affermazione che sui terreni, anche dopo l'abolizione degli ademprivi o del pascolo, la comunità avesse continuato ad esercitare in fatto l'uso comune delle terre. Né, tantomeno, che la popolazione avesse proseguito nell'esercizio di usi diversi ed ulteriori rispetto a quelli definiti come "ademprivi".

Infatti, accertata la avvenuta abolizione degli usi di pascolo e di ademprivio ed ammettendo che siano rimaste inalterate alcune e non meglio specificate forme di sfruttamento collettivo delle terre *contra legem,* la questione si sposterebbe sul piano della prova.

Spetterebbe in questo caso a chi invoca l'esistenza del diritto di uso civico dimostrare che, nonostante l'abolizione, in quel determinato contesto territoriale la popolazione avesse continuato ad esercitare diritti collettivi senza soluzione di continuità o in ipotesi diversi da quelli ritenuti aboliti.

Non si può infatti ragionevolmente presumere che, a seguito della abolizione, tutte le comunità isolane abbiano continuato indiscriminatamente l'esercizio degli ademprivi aboliti ovvero abbiano esercitato tipologie di usi diversi da quelli ademprivili.

***

26. In conclusione, sia che si ritengano aboliti definitivamente gli ademprivi in Sardegna, sia che si ritenga che alcuni usi siano residuati nelle terre costituenti l'originaria "dotazione comunale", la determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005 deve essere in ogni

caso disapplicata nella parte in cui ricomprende tra le terre gravate da uso civico le particelle appartenenti agli odierni ricorrenti, che alla luce della documentazione prodotta risultano liberi ed allodiali.

In considerazione della particolare complessità delle questioni trattate, si ritiene sussistano eccezionali ragioni per compensare integralmente le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sardegna, definitivamente pronunciando nella causa iscritta al n. 1/2023 R.G., ogni contraria domanda, eccezione e deduzione disattesa, accoglie il ricorso e, per l'effetto,

a) disapplica la determinazione n. 284 del 25 febbraio 2005 del Servizio Affari Legali, Controllo Enti e Usi Civici dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale della Regione Autonoma della Sardegna, nella parte in cui ricomprende tra le terre gravate da uso civico i terreni siti in località Is Pruinis del Comune di Sant'Antioco appartenenti agli odierni ricorrenti;

b) accerta e dichiara che i terreni di proprietà di Gabriella Massa, Enrico Serra, Marco Mura, Ennio Bardi, Maria Chiara Santoro, Maria Ariella Massidda ed Elena Nocco, siti nel Comune di Sant'Antioco, località Is Pruinis, non sono gravati da diritti di uso civico;

c) ordina la cancellazione dei predetti terreni dagli elenchi e dalle risultanze amministrative concernenti le terre gravate da uso civico del Comune di Sant'Antioco;

d) compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

Così deciso in Cagliari, in data 18.10.2026

Il Commissario

Nicola Caschili

COMMISSARIATO USI CIVICI
CAGLIARI
Depositato in cancelleria oggi 19/10/2026
Il funzionario giudiziario
B. Cossu