



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI  
CIVICI PER LA REGIONE LOMBARDIA

in persona del Commissario dott. Emanuele Quadraccia, ha  
pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel procedimento iscritto al n. 1/2019 del Ruolo Generale,  
avente ad oggetto: “*Accertamento e declaratoria dell’esistenza  
dell’uso civico*”,

promosso da

**ASSOCIAZIONE COMPAGNIA ALPE RASGA**, in persona  
del Presidente *pro tempore* (cod. fisc. 92068740130), nonché, in  
proprio, **SANELLI Andrea**, nato a Lecco il 07.04.1988 (cod.  
fisc. SNLNDR88D07E507V), **BELLATI Tiziano**, nato a  
Bellano il 04.08.1965 (cod. fisc. BLLTZN65M04A745V) e  
**TENDERINI Roberto**, nato a Lecco il 10.06.1967 (cod. fisc.  
TNDRRT67H10E507X), tutti elettivamente domiciliati in  
Milano alla Piazza Bertarelli n. 1, presso l’avv. Paola Brambilla,  
che li rappresenta e difende per procura in calce dell’atto  
introduttivo del giudizio

- ricorrenti -

contro

**COMUNE DI PREMANA**, in persona del Sindaco *pro  
tempore* (cod. fisc. e P. I.V.A. 00622450138), con domicilio  
digitale presso l’avv. Angelo Rota  
([angelo.rota@milano.pecavvocati.it](mailto:angelo.rota@milano.pecavvocati.it)), che lo rappresenta e  
difende in virtù di procura in calce alla memoria di costituzione  
in giudizio

- resistente -

td

e nei confronti di

**PROVINCIA DI LECCO**, in persona del Presidente *pro tempore* (cod. fisc. 92013170136; P. I.V.A. 02193970130)

- resistente (contumace) -

**ENERGIA E FUTURO S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore* (cod. fisc. e P. I.V.A. 00896960143), elettivamente domiciliata in Milano alla Via G. Serbelloni n. 7, presso gli avvocati Mario Bucello e Simona Viola, che la rappresentano e difendono, congiuntamente e disgiuntamente all'avv. Mariano Fazio, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta

- resistente -

**REGIONE LOMBARDIA**, in persona del Presidente *pro tempore* (cod. fisc. 80050050154), elettivamente domiciliata in Milano alla Piazza Città di Lombardia n. 1, presso gli avvocati Alessandro Gianelli e Piera Pujatti, dell'Avvocatura regionale, che la rappresentano e difendono, anche in via disgiunta, giusta procura prodotta unitamente alla comparsa di costituzione e risposta

- resistente -

Conclusioni: all'udienza del 13.04.2021, i difensori delle parti hanno concluso come da atti e verbali di causa.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

1.- Con ricorso *ex art.* 29 legge 16 giugno 1927, n. 1766 depositato in data 07.11.2019, l'ASSOCIAZIONE COMPAGNIA ALPE RASGA, in persona del Presidente *pro tempore*, nonché, in proprio, SANELLI Andrea, BELLATI Tiziano e TENDERINI Roberto, hanno adito il Commissario per la liquidazione degli Usi Civici per la Regione Lombardia, assumendo di essere legittimati – quale ente esponenziale della collettività di alpigiani titolari dei diritti di uso civico sull'Alpe

Rasga, nel Comune di Premana (l'associazione) e quali alpigiani medesimi (le istanti persone fisiche) – e di avere interesse ad ottenere una pronuncia di accertamento dell'esistenza di usi civici sui terreni ubicati in agro di Premana, località "Rasga", distinti in Catasto al foglio n. 9, mappali 4714, 4715, 4719, 4722, 4723, 4724, 4726, 4727, 4752, 4753, 4755, 4756, 4757, 4758, 4759, 4760, 4761, 4762, 4763, 4764, 5808, 5917, 9166 (da cui è derivato il 4727), 9131 (da cui è derivato il 4726), 10316 (da cui è derivato il 4764), 10317 (da cui è derivato il 4764), 10319, 10321 e 10393. In particolare, hanno esposto i ricorrenti, i summenzionati diritti di uso civico, esercitati *ab immemorabile*, ricomprenderebbero il pascolo, l'alpeggio, la raccolta di erba, di legname e di foglie, nonché la derivazione di acqua a scopo potabile e per l'abbeveramento del bestiame. Hanno inoltre fatto presente che il COMUNE DI PREMANA, in data 22 novembre 2010, ha concluso una convenzione con la Società ENERGIA E FUTURO a responsabilità limitata per la realizzazione di impianti idroelettrici nel territorio comunale (all. 8 fasc. attoreo), cui ha fatto seguito, in esito all'istruzione del relativo procedimento, la deliberazione del Consiglio comunale di Premana n. 7 del 9 marzo 2018, con la quale l'ente locale ha chiesto alla REGIONE LOMBARDIA l'emissione del decreto di svincolo dagli usi civici delle aree interessate dal progetto (*ivi*, all. 19). Avverso siffatta deliberazione, l'ASSOCIAZIONE COMPAGNIA ALPE RASGA e SANELLI Andrea hanno interposto ricorso innanzi al T.A.R. per la Lombardia, che con sentenza n. 1591 dell'11 luglio 2019 lo respingeva in rito, essendo stato da costoro impugnato un atto privo di immediata portata lesiva (all. 21).

1.1.- Sicché, deducendo, ai sensi dell'art. 12, co. 2, l. n. 1766/1927, l'inalienabilità dei terreni di cui si discorre e la immodificabilità della loro destinazione d'uso, gli odierni esponenti hanno «rivendicato», anche ai sensi della l. 20

novembre 2017, n. 168 (*“Norme in materia di domini collettivi”*), la titolarità della proprietà collettiva di detti terreni soggetti ad uso civico, con conseguente declaratoria di *«nullità, illegittimità, inefficacia di ogni atto dispositivo di cui alle premesse, comunale e regionale»*. Il tutto con vittoria di spese e compensi di causa (cfr. conclusioni del ricorso).

2.- Con comparsa di costituzione depositata in data 29 settembre 2020, si è costituito in giudizio, in persona del Sindaco *pro tempore*, il COMUNE DI PREMANA, il quale ha contestato in fatto e in diritto le avverse deduzioni e pretese, chiedendo dichiararsi il difetto di giurisdizione dell'adito Commissario in favore del giudice amministrativo, ovvero, sotto diverso profilo, la competenza regionale a procedere all'invocato accertamento dell'esistenza dei diritti d'uso civico. In ogni caso, ha concluso nel merito per la reiezione delle attoree domande, osservando che l'Alpe Rasga è costituita da un nucleo montano, non continuativamente abitato, di circa trenta edifici, aventi destinazione residenziale (case di villeggiatura); che sull'Alpe non viene oggi svolta alcuna attività agricola o di pascolo; che gli odierni ricorrenti non sono alpigiani, bensì, più banalmente, proprietari di “secondo case”, impegnati in tutt'altre attività lavorative.

3.- Si sono inoltre costituite in giudizio, con comparse depositate, rispettivamente, il 25 settembre 2020 e il 30 settembre 2020, la REGIONE LOMBARDIA e la ENERGIA E FUTURO S.r.l., le quali, parimenti, hanno svolto difese in rito, in punto di difetto giurisdizione e di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti, e nel merito, contestando che i terreni oggetto di causa siano assoggettati all'uso del pascolo e del legnare. Hanno pertanto concluso per il rigetto delle domande avversarie.

4.- All'udienza del 27 ottobre 2020, dichiarata la contumacia della PROVINCIA DI LECCO, non costituitasi nell'odierno giudizio sebbene ritualmente intimata, le parti hanno

congiuntamente chiesto assegnarsi un termine per note al fine di meglio illustrare e sviluppare le proprie difese. Questo Commissario ha disposto in conformità a tale richiesta.

Di talché, uditi i contraddittori all'udienza del 13 aprile 2021 e respinte, in ragione della natura documentale della controversia, le istanze istruttorie formulate, le parti hanno precisato a verbale le rispettive conclusioni e la causa è stata dunque trattenuta in decisione.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

5.- La domanda dei ricorrenti è infondata e, come tale, non è suscettibile di positivo scrutinio.

6.- Procedendo con ordine e principiando dalla preliminare questione attinente alla giurisdizione, si osserva quanto segue.

6.1.- Sussiste la giurisdizione dell'adito Commissariato per la liquidazione degli Usi Civici per la Regione Lombardia in ordine alle domande di accertamento e declaratoria dell'esistenza dei diritti perpetui di uso civico spettanti ai membri della collettività premanese, rientrando queste nel perimetro tracciato dall'art. 29 della l. n. 1766/1927. Ed invero, secondo i condivisibili insegnamenti del Giudice nomofilattico, *«all'atto della loro costituzione (l. n. 1766 del 1927) erano state demandate ai commissari per la liquidazione degli usi civici funzioni amministrative e giudiziarie. Dopo il trasferimento delle prime alle regioni (ai sensi del d.P.R. n. 616 del 1977, articolo 66) l'ufficio del commissario è rimasto operante solo come organo di giurisdizione speciale per la risoluzione delle controversie affidate alla sua cognizione (cioè, di tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti di cui all'art. 1 l. n. 1766 del 1927, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate)»* (Cass. civ., sez. un., 12 novembre

2015, n. 23112; conf., Cass. civ., sez. un., 20 maggio 2020, n. 9280). Sicché, spetta a questo Commissario decidere sulle domande, formulate in ricorso, aventi ad oggetto l'esistenza, la natura e l'estensione delle forme di utilizzazione parziale delle utilità del territorio in questione.

6.2.- Rientra, del pari, nell'alveo della giurisdizione commissariale la domanda volta alla declaratoria dell'invalidità e/o inefficacia di atti amministrativi incidenti sui diritti degli utenti degli usi civici, comprendendo siffatta competenza giurisdizionale il potere di disapplicare eventuali provvedimenti direttamente incidenti sulla *qualitas soli* dei terreni (Cass. civ., sez. un., 16 settembre 2014, n. 19472: *«Appartiene alla giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici l'accertamento di una situazione di fatto corrispondente all'esercizio di un diritto di uso civico in favore di un singolo utente, della legittimità degli atti comunali incidenti su tale situazione, nonché delle connesse questioni relative al canone corrisposto ed alla concessione del fondo con obbligo di miglioramento, anche se non sia contestata la "qualitas soli", poiché la risoluzione di dette questioni implica la necessità di decidere con efficacia di giudicato sull'esistenza, natura ed estensione del diritto di uso civico, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766»*; cfr., altresì, Cass. civ., sez. un., 20 novembre 2003, n. 17668: *«Ai sensi dell'art. 29 l. 16 dicembre 1927 n. 1766, i commissari regionali per il riordino degli usi civici sono competenti in ordine a tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo; tale competenza giurisdizionale comprende il potere di disapplicare eventuali provvedimenti di sclassificazione, trattandosi di atti direttamente incidenti sulla qualitas soli dei terreni»*). Difatti, il ricorso con il quale – come accade nel caso in esame – venga chiesto al Commissario agli

tfm

usi civici di dichiarare la nullità degli atti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, non ha ad oggetto la sola declaratoria di nullità di tali atti, implicando bensì la necessità di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sui terreni cui trattasi, anche in assenza della contestazione della *qualitas soli*, costituendo un indispensabile antecedente logico della successiva declaratoria di nullità (cfr., in motivazione, App. Roma, sez. usi civici, 9 settembre 2020, n. 4106).

6.3.- Sempre in via pregiudiziale, non può essere disconosciuta la legittimazione ad agire degli odierni ricorrenti, in quanto, *«in materia di usi civici gli utenti sono titolari di un interesse legittimo alla corretta gestione di beni demaniali di uso civico e di beni privati gravati da servitù di uso civico. Per tale ragione, un'associazione privata costituita tra cittadini residenti ed utenti di diritti di uso civico ha la legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi che ciascuno degli associati potrebbe far valere autonomamente con azione popolare»* (T.A.R. L'Aquila, 28 settembre 1999, n. 569). SANELLI Andrea, BELLATI Tiziano e TENDERINI Roberto hanno inoltre dimostrato di essere tutti residenti nel Comune di Premana producendo una serie di documenti atti a comprovare detta loro qualità, sicché la loro legittimazione ad agire, in quanto membri della collettività premanese, non è seriamente revocabile in dubbio.

6.4.- Per quanto riguarda, ancora, il diverso profilo dell'interesse ad agire, è sufficiente osservare che i ricorrenti, proprio in quanto appartenenti alla collettività in favore della quale risulta preordinata l'esistenza degli usi civici in questione (e cioè in quanto abitanti nel Comune di Premana), sono non solo titolari (*uti singuli* e *uti cives*) di un diritto reale sui terreni oggetto di causa, ma hanno anche un evidente interesse – unitamente alla *societas* di cui fanno parte – sia all'accertamento della demanialità degli stessi, sia al loro recupero in vista del pacifico

esercizio dei diritti di uso civico, e quindi allo svolgimento, ove dimostrato, di un'attività di godimento collettivo in tesi compromessa dall'accordo tra l'Amministrazione comunale e la ENERGIA E FUTURO S.r.l. per lo sfruttamento dei terreni ad uso industriale, asseritamente incompatibile con la loro originaria destinazione.

Quanto sopra rilevato è più che sufficiente ai fini dell'accertamento dell'esistenza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti, senza che si renda necessario, da parte degli stessi, dimostrare il possesso di ulteriori specifici titoli, quali, a titolo esemplificativo, la qualità di coltivatore diretto o di allevatore di bestiame.

7.- Tanto premesso in punto di rito, occorre ora soffermarsi sul merito del contendere.

7.1.- Va anzitutto evidenziato come gli usi civici siano diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti a una data comunità. A ciò consegue che le collettività – sia nel loro insieme, sia in capo a ciascuno dei loro componenti *uti singulus* – vantano, appunto, nei confronti dei beni gravati da uso pubblico, un diritto collettivo di natura reale che si esercita in forma "duale", con il comune che, quale ente esponenziale dei diritti della *universitas civium*, ordinariamente l'amministra in suo nome, mentre per iniziative di carattere straordinario è sottoposto alla diretta e indefettibile vigilanza della regione. I diritti di uso civico – il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque (storicamente: *ius pascendi*, *ius lignandi*, *ius glandendi*, *ius serendi*, *ius spigandi*, *ius boscandi*, *ius aquandi*, *ius piscandi*, ecc.) – sono dunque riconducibili al regime giuridico della demanialità essendo di norma inalienabili, incommerciabili ed insuscettibili di usucapione (Cons. St., sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1698).



7.2.- Venendo più da vicino alle questioni oggetto della controversia, deve anzitutto osservarsi come non sia punto contestata l'esistenza dei diritti di uso civico sui mappali di cui si discorre. E' lo stesso COMUNE DI PREMANA, alle pagg. 12 e s. e 22 e ss. della propria comparsa di costituzione, ad affermarne, mediante il richiamo alla relazione dell'E.R.S.A.F. – Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste del novembre 2018 (all. 20 fasc. resistente), l'esistenza sull'intero territorio municipale.

Tale circostanza risulta, peraltro, dalla nota prot. n. 464 in data 19 marzo 1926, indirizzata al Regio Commissario agli Usi Civici, con cui il Sindaco di Premana rappresentava l'esistenza *in loco*, «*da epoca immemorabile, di undici società di fatto a cui il Comune ha sempre concesso e concede tuttora il godimento dei pascoli suoi, previo pagamento di un canone annuale variabile secondo le esigenze di bilancio*», dando conto che siffatti diritti spettanti alla collettività insediata sul territorio premanese e ai suoi componenti (per l'appunto, "cives") concernevano «*il pascolo sui fondi comunali, la raccolta della legna uso focolare, la raccolta del pattume e dello strame nei boschi e l'assegnazione di piante ad alto fusto per le riparazioni delle abitazioni e di tutti i fabbricati rurali*» (cfr. all. 4 fasc. attoreo). I mappali 4714, 4715, 4719, 4722, 4723, 4724, 4726, 4727, 4752, 4753, 4755, 4756, 4757, 4758, 4759, 4760, 4761, 4762, 4763, 4764, 5808, 5917, 9166 (da cui è derivato il 4727), 9131 (da cui è derivato il 4726), 10316 (da cui è derivato il 4764), 10317 (da cui è derivato il 4764), 10319, 10321 e 10393 sono tutti stati fatti oggetto di ricognizione con nota del 18 settembre 1929 del delegato di zona per la Tremezzina indirizzata al Regio Commissario regionale (documento, quest'ultimo, presente presso l'archivio commissariale e comunque allegato alla relazione E.R.S.A.F. sopra richiamata).

7.2.1.- In ragione della pacifica e non controversa esistenza, sui terreni *de quibus*, dei diritti di uso civico di cui innanzi, deve essere accolta – limitatamente ai diritti di pascolo, erbatico e legnatico – la domanda di accertamento formulata al punto 1) delle conclusioni del ricorso introduttivo.

7.2.2.- Di contro, dalla documentazione in atti, ordinariamente attingibile da qualsiasi interessato (T.A.R. Firenze, sez. I, 23 dicembre 2008, n. 4345), nulla risulta in merito all'invocato uso civico dell'uso della risorsa idrica. Sul punto, pertanto, la domanda attrice non può che essere disattesa.

8.- Vanno inoltre respinte le domande di cui ai punti 2) e 3) delle conclusioni del ricorso.

8.1.- Ed invero, contrariamente a quanto dedotto dall'ASSOCIAZIONE COMPAGNIA ALPE RASGA, nonché, da SANELLI Andrea, BELLATI Tiziano e TENDERINI Roberto, non può riconoscersi alcuna titolarità esclusiva in capo ad essi ricorrenti, e agli alpigiani in genere, in ordine alla proprietà collettiva dei beni soggetti ad uso civico. Ciò in quanto, *«in mancanza di un provvedimento comunale dal quale risulti univocamente che porzioni di terreni ad uso civico, da adibire a pascolo, sono riservati all'uso esclusivo di un determinato soggetto, deve ritenersi che il regime giuridico degli stessi sia quello ordinario, dal quale deriva l'uso indistinto e generalizzato dell'intera collettività»* (Cons. St., sez. III, 14 aprile 2015, n. 1904). Ne discende che, in assenza di un provvedimento di specifica destinazione di porzioni di tali fondi all'uso esclusivo della ASSOCIAZIONE ALPE RASGA e/o degli alpigiani, il regime giuridico dei beni destinati ad uso civico appartenenti alla collettività non può che essere quello ordinario, da cui deriva il divieto di alienazione, l'imprescrittibilità e il divieto di mutamento di destinazione, oltre all'uso indistinto e generalizzato, spettante all'intera popolazione premanese, come peraltro risulta dalla nota a firma



del Sindaco del 28 marzo 1926 (prot. n. 497), reperibile, anch'essa, presso l'archivio del Commissariato.

8.2.- Sotto diverso profilo, nondimeno, è d'uopo evidenziare come, nell'ambito della giurisdizione commissariale, l'azione di rivendica sia consentita esclusivamente per recuperare i terreni e il pieno e pacifico godimento degli usi civici da parte della intera collettività beneficiaria, non essendo questa viceversa esperibile dai privati (o alla p.a. che agisca *iure privatorum*) per ottenere il riconoscimento del diritto di proprietà e conseguire il possesso del bene (Cass. civ., sez. un., 20 maggio 2003, n. 7894).

9.- Quanto all'ultima pretesa fatta valere dagli odierni esponenti (*sub* 4 delle conclusioni del ricorso), questa va dichiarata inammissibile per non essere stati individuati gli atti in ordine ai quali viene invocato un pronunciamento invalidante e/o dichiarativo di inefficacia. Difatti, la generica clausola di stile mercé della quale risulta censurato «*ogni atto dispositivo di cui alle premesse, comunale e regionale*» non può rivestire, per la sua estrema genericità, la portata di concreta e specifica impugnazione, suscettibile di individuare sufficientemente il *petitum* processuale su cui è calibrato il gravame (cfr. T.A.R. Roma, sez. III, 1° dicembre 2011, n. 9438; T.A.R. Napoli, sez. VIII, 11 giugno 2009, n. 3208).

9.1.- Giova in ogni caso rilevare come il procedimento amministrativo di sgravio dell'uso civico, attinto dagli strali argomentativi dei ricorrenti, si sia concluso negativamente per la ENERGIA E FUTURO S.r.l. Orbene, con provvedimento in data 23 ottobre 2020 della Provincia di Lecco (prot. n. 59170/2020), l'istanza di Autorizzazione Unica presentata dall'impresa anzidetta, ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, per la costruzione e l'esercizio dell'impianto idroelettrico sul torrente Fraina in agro di Premana, è stata respinta «*considerata*

*l'assenza di sostenibilità economico finanziaria dell'intervento proposto» (all. 34 fasc. ENERGIA E FUTURO S.r.l.).*

9.1.1.- In assenza di gravame e in ragione del conseguente carattere di inoppugnabilità del provvedimento finale, denegante l'*utilitas*, sussistono, conclusivamente, non irrilevanti profili di improcedibilità, *in parte qua*, del ricorso, da ritenersi comunque assorbiti nella statuizione di inammissibilità originaria del motivo.

10.- Le spese processuali seguono la soccombenza e sono liquidate in favore dei resistenti costituiti come in dispositivo, mentre restano irripetibili le spese sostenute nei confronti della PROVINCIA DI LECCO, rimasta contumace.

#### **P.Q.M.**

il Commissario per la liquidazione degli Usi Civici per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando nella causa, ogni diversa istanza, eccezione e difesa disattesa e respinta, così provvede:

- 1) **accerta e dichiara** l'esistenza dei diritti di uso civico di pascolo, erbatico e legnatico sui terreni siti nel Comune di Premana, località "Rasga", distinti in Catasto al foglio n. 9, mappali 4714, 4715, 4719, 4722, 4723, 4724, 4726, 4727, 4752, 4753, 4755, 4756, 4757, 4758, 4759, 4760, 4761, 4762, 4763, 4764, 5808, 5917, 9166 (da cui è derivato il 4727), 9131 (da cui è derivato il 4726), 10316 (da cui è derivato il 4764), 10317 (da cui è derivato il 4764), 10319, 10321 e 10393;
- 2) in parte **dichiara** inammissibile e in parte **rigetta**, nei termini di cui in motivazione, ogni ulteriore domanda;
- 3) **condanna** i ricorrenti, in solido tra loro, alla rifusione, in favore del COMUNE DI PREMANA, della ENERGIA E FUTURO S.r.l. e della REGIONE LOMBARDIA, delle spese di lite, che **liquida**, per ciascuno dei resistenti, nell'importo di € 2.500,00 per compensi professionali, oltre spese generali 15%, I.V.A. e C.P.A. come per legge;

4) **dichiara** irripetibili le spese nei confronti della  
PROVINCIA DI LECCO.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Milano, li 14 giugno 2021

Il Commissario per la liquidazione degli Usi Civici

*Dott. Emanuele Quadraccia*

