Cass. civ. Sez. II, Sent., (ud. 18/10/2018) 30-01-2019, n. 2704
USI CIVICI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LOMBARDO Luigi Giovanni - Presidente -

Dott. FEDERICO Guido - Consigliere -

Dott. COSENTINO Antonello - Consigliere -

Dott. GRASSO Giuseppe - rel. Consigliere -

Dott. GIANNACCARI Rossana - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 4098-2014 proposto da:

V.F., elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZALE CLODIO 13, presso lo studio dell'avvocato OLGA GERACI, che la rappresenta e difende;

- ricorrente -

e contro

REGIONE LAZIO, COMUNE DI VALLINFREDA, V.R., PROCURATORE GENERALE CORTE APPELLO DI ROMA;

- intimati -

avverso la sentenza n. 35/2013 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 16/12/2013;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18/10/2018 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CELESTE Alberto, che ha concluso per l'accoglimento del secondo motivo, assorbiti i restanti;

udito l'Avvocato G.O., difensore del ricorrente che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Svolgimento del processo

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, con sentenza resa pubblica il 10/10/2011, dichiarò la natura collettiva di uno stacco di terreno sito nel Comune di Vallinfreda, sul quale V.F. aveva preteso vantare pieno ed esclusivo diritto di proprietà.

L'attrice appellò la decisione di primo grado sostenendo che: a) il fondo aveva natura allodiale, a seguito della conciliazione intervenuta, tra il cav. L. e il Comune, il 29/9/1927; b) in subordine, il terreno era stato sdemanializzato tacitamente con la Deib. comunale 31 luglio 1953, che aveva assegnato lo stesso in concessione gratuita a privati per l'edificazione; c) in via ancora subordinata, i diritti d'uso civico si erano prescritti per non uso ventennale.

Con sentenza depositata 16/12/2013 la Corte d'appello di Roma rigettò l'impugnazione avanzato da V.F. nei confronti della Regione Lazio, V.R. e il Comune di Vallinfreda, confermando che il fondo, appartenutosi al cav. L., proprietario dell'ex feudo (OMISSIS), era stato ceduto "ai naturali di Vallinfreda", mediante il pagamento di un canone. Si era trattato, precisa la Corte locale, dell'"affrancazione invertita", prevista dal R.D. n. 1510 del 1891, art. 9 richiamato dalla L. n. 1766 del 1927, art. 7, comma 2, cioè di un'affrancazione in favore della popolazione, ulteriormente chiarendo che "i terreni, che già erano beni feudali gravati da uso a favore della collettività, poi passati in proprietà al cav. L., diventavano (con la conciliazione) un demanio collettivo perdendo qualsiasi natura allodiale".

V.F. ricorre per cassazione avverso la sentenza d'appello sulla base di tre motivi di doglianza, ulteriormente illustrati da memoria.

Degli intimati nessuno ha svolto difese in questa sede.

Venuto il processo in trattazione all'adunanza camerale del 7/2/2018, la Corte lo ha rimesso alla pubblica udienza con ordinanza pubblicata il 24/5/2018.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo la ricorrente denunzia violazione e/o falsa applicazione del R.D. 9 agosto 1891, n. 510, art. 9 siccome confermato dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766,art. 7, comma 2, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, nonchè falsa applicazione della L. n. 5489 del 1888, art. 15 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3.

Secondo l'impugnante la Corte locale si era discostata, errando, dal principio affermato dalla sentenza n. 5891/2007 di questa Corte, la quale aveva statuito che con la affrancazione cd. invertita il fondo passava al patrimonio del comune o delle associazioni agrarie libero da usi civici, in piena qualità allodiale; diversamente non avrebbe avuto senso che la norma richiamasse l'affrancazione. Di conseguenza il Comune di Vallinfreda ben poteva disporre liberamente dei beni trasmessigli dal cav. L. con la conciliazione d'arbitri, regolata dal citato art. 9. Inoltre, l'interpretazione avversata violava la L. n. 5489 del 1888, art. 15 il quale stabiliva che del bene affrancato il comune può disporne nel rispetto della legge comunale e provinciale.

2. Con il secondo motivo viene dedotta violazione e/o falsa applicazione della L. n. 1766 del 1927, artt. 11 e 12, e del R.D. 26 febbraio 1928, n. 322, artt. 37 e 39, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, nonchè dell'art. 112, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 4.

Sostiene la ricorrente che la Corte romana era incorsa in un secondo errore, avendo negato la sdemanializzazione del bene, stante che le formalità elencate nella sentenza, previste a pena di nullità dalla legge (L. n. 1776, artt. 11 e 12 e R.D. n. 332, artt. 37 e 39), che non risultavano essere state assolte, erano irrilevanti al fine di riconoscere essersi fatto luogo a sdemanializzazione tacita. Il Comune, infatti, con la Delib. n. 17 del 1953 e con la precedente Delib. n. 5 del 1951, aveva inequivocamente manifestato la volontà di destinare l'area all'edificazione privata e non già alla pastorizia, cedendola, per quel che qui rileva, a V.F., perchè provvedesse ad edificare e tale volontà l'ente pubblico aveva confermato con il rilascio, in epoca successiva, di concessione edilizia in sanatoria.

3. Con il terzo motivo V.F. lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 42 Cost., comma 3, artt. 43 e 44, Cost., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, in quanto le previsioni costituzionali evocate non riconoscono dignità giuridica ad una ipotesi di "collettivismo obbligatorio" teorizzato da una certa elaborazione dottrinaria, ma solo ragioni tassative di tutela d'interessi generali (fonti di energia, servizi pubblici essenziali, situazioni di monopolio, ecc.).

4. In primo luogo conviene sgombrare il campo dall'ultimo inammissibile motivo.

La violazione delle norme costituzionali non può essere prospettata direttamente come motivo di ricorso per cassazione ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, in quanto il contrasto tra la decisione impugnata e i parametri costituzionali, realizzandosi sempre per il tramite dell'applicazione di una norma di legge, deve

essere portato ad emersione mediante l'eccezione di illegittimità costituzionale della norma applicata (di recente, Sez. 5, n. 15879, 15/6/2018, Rv. 649017; coni. n. 3709/2014).

5. I primi tre motivi, osmotici fra loro, unitariamente vagliati, appaiono a questa Corte infondati per le ragioni che seguono.

5.1. Non è inutile ricordare che gli usi civici, retaggio di una società feudale e immediatamente post-feudale, rappresentano una categoria giuridica difficilmente inquadrabile all'interno degli istituti giuridici moderni, così, specie in dottrina, si è scritto di diritti collettivi d'uso, di condomini per facoltà separate e quant'altro.

Quel che è certo è che attraverso tale uso della terra intere collettività avevano, molto spesso miseramente, tratto di che vivere, nonostante il dominio del latifondista (già signore feudale) su ampie aree del territorio agricolo. Nel diciannovesimo secolo, venuto meno definitivamente il controllo feudale, divisi i vasti latifondi fra più proprietari terrieri ed avviati metodi moderni di sfruttamento agricolo, la piena permanenza in vita dei diritti d'uso civico fu ritenuta incompatibile con le esigenze della modernità, in quanto d'ostacolo al pieno sfruttamento agricolo, creando pesi di natura reale esercitabili da una intera collettività, non sempre esattamente identificabile, e serie difficoltà alla libera circolazione dei possedimenti. Da qui le leggi eversive della feudalità, con lo scopo di liquidare gli usi civici, che nella legge n. 1766 del 16/6/1927 e nel successivo regolamento d'attuazione (R.D. 26 febbraio 1928, n. 332) trovano il loro contenuto ancora vigente. Liquidazione praticata mediante scorporo di una parte del fondo da assegnare in piena proprietà alla collettività che vanta l'uso civico, oppure attraverso il compenso di un canone enfiteutico, posto a carico del proprietario del fondo, che così si libera dell'onere dell'uso civico.

L'ente esponenziale della comunità, in mancanza d'evidenza di università agrarie o di associazioni agrarie, che da antico tempo esercitavano l'uso, viene individuato nel comune o nella frazione comunale d'insediamento ed ha il dovere di amministrare i beni o il canone pervenuti quale prezzo dell'affrancazione. Ed è proprio la L. n. 1766 (artt. 11- 26) e il R.D. n. 332 (titolo 2) che impongono uno speciale regime, trattandosi di beni la cui disponibilità resta sottoposta a stringente controllo.

In epoca contemporanea la sottoposizione di tali beni a vincoli e speciali procedure si è arricchita dalla necessità di tutelare cultura e paesaggio (alla L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1, lett. h, è seguito il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e, il coordinamento con le autonomie locali venne assicurato dalla L. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 3; con la ripartizione di competenze di cui al novellato art. 117 Cost. - introdotto con la L. cost. 18 ottobre 2001, art. 3 e succ. modif. -, i poteri attribuiti dalla L. n. 1766 al Ministero dell'agricoltura e delle foreste sono passati alle Regioni).

5.2. Per le sole provincie ex pontificie è ancora in vigore il R.D. 3 agosto 1891, n. 510, art. 9 per opera del richiamo di cui alla L. n. 1766, art. 7, comma 2, il quale prevede quella che è comunemente chiamata la liquidazione o affrancazione invertita.

Al fine di rendere chiaro il discorso è bene riportare il contenuto della norma ottocentesca, la quale al punto 3 dell'articolo di cui detto precisa che la giunta d'arbitri (trattasi di un organo di conciliazione con poteri deliberativi vincolanti) qualora dovesse riconoscere "indispensabile per la popolazione di un Comune o di parte di esso o per una università od associazione di cittadini che si continui nell'esercizio dell'uso, e la estensione del terreno da cedersi in corrispettivo dell'affrancazione sia giudicata dalla Giunta stessa insufficiente alla popolazione o alla parte di essa od alla università od associazione di cittadini per proseguire come per il passato nello esercizio della pastorizia o delle altre servitù, avuto riguardo alle condizioni speciali dei luoghi, la Giunta d'Arbitri ammetterà gli utenti all'affrancazione di tutto o di parte del fondo gravato mediante pagamento di un annuo canone al proprietario".

Dalla diretta lettura della norma risulta chiaro il perchè s'usa parlare di liquidazione o affrancazione invertita: non è il proprietario del fondo che si libera del peso d'uso civico, affrancando il proprio diritto di proprietà mediante il pagamento di un canone enfiteutico, o il rilascio di una parte del possedimento; bensì, al contrario, ove per specifiche ragioni individuate dalla Giunta d'arbitri, un tale sistema di liquidazione non sia soddisfattivo delle aspettative della collettività di utenti, è quest'ultima che riscatta in tutto o in parte il fondo, dietro pagamento di un canone al proprietario.

Quindi, proprio, perchè si tratta di un'acquisizione del diritto in capo alla comunità, il termine affrancazione deve essere correttamente inteso. Non si tratta della liberazione (la liquidazione) dei diritti

d'uso civico, ma, diametralmente all'opposto, del pieno riconoscimento di essi, nella nuova forma dell'assegnazione della piena proprietà in capo alla comunità.

Trattasi, com'è evidente, d'una attribuzione proprietaria, destinata per legge ad assicurare lo scopo del soddisfacimento dell'uso collettivo. Perciò, come meglio si vedrà più avanti, ove, in assenza di più prossimi enti esponenziali, il fondo sia stato assegnato ad un comune o ad una frazione di comune, il comune non potrà disporne liberamente, come se si trattasse di un bene patrimoniale disponibile.

Per queste ragioni il Collegio non condivide la diversa soluzione fornita dalla sentenza n. 5891 del 12/1/2007 di questa Corte, la quale, probabilmente per aver scelto una prospettazione argomentativa non radicata nell'esegesi storica dell'istituto, ha tratto dal termine "affrancazione" il convincimento che fosse con esso incompatibile la permanenza in vita degli usi civici.

5.3. E' di tutta evidenza che, ove l'attribuzione della proprietà restasse in capo ad uno degli enti esponenziali di prossimità a vocazione specifica, risulterebbe immediatamente percepibile che l'ente in parola non potrebbe giammai esercitare il diritto pieno ed esclusivo del proprietario, libero di far quel che crede del proprio bene, essendogli stato attribuito un diritto di proprietà limitato ab origine dalla destinazione impressa dalla legge.

Il quadro, tuttavia, non può mutare ove, in assenza di tali enti, il fondo venga attribuito al comune. Del predetto bene l'ente territoriale non può disporre come crede, essendo tenuto a rispettarne la destinazione.

Il T.U. comunale e provinciale, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 non regola la materia degli usi civici, i quali, pertanto, in assenza di abrogazione espressa o per incompatibilità di disciplina, e, comunque, per il principio di specialità, restano sottoposti alla legislazione degli anni 1927/'28, salvo i mutamenti di competenza in relazione ai poteri delle Regioni.

5.4. La destinazione vincolata di cui si è discorso fa escludere che il Comune di Vallinfreda possa aver sdemanializzato tacitamente il fondo mediante gli atti di gratuita cessione a privati, "onerati" di far fruttare al meglio, per loro esclusivo profitto, il terreno, ricevuto senza esborso di corrispettivo, costruendovi privati complessi edilizi (peraltro, di fatto, edificati in assenza di idoneo titolo amministrativo abilitativo, siccome consta dallo stesso ricorso - pag. 13 -).

Se è pur vero che, con gli atti amministrativi di cui s'è detto, il Comune, cedendo il bene a titolo gratuito, ha inteso, per forza di cose, rinunciare all'autogestione della proprietà collettiva, deve, tuttavia, escludersi che lo stesso fosse attributario di un tale potere.

Il Collegio non ignora affatto che, come si è detto a proposito di pubbliche strade, la sdemanializzazione può avvenire anche tacitamente, indipendentemente da un formale atto di sclassificazione, quale conseguenza della cessazione della destinazione del bene al passaggio pubblico, in virtù di atti univoci ed incompatibili con la volontà di conservare quella destinazione; il relativo accertamento da parte del giudice di merito è - ove immune da vizi logici e giuridici - incensurabile in sede di legittimità (Sez. 2, n. 4827, 11/03/2016, Rv. 639183).

Qui, tuttavia, un tal principio non può operare per la basilare ragione che il bene pubblico è assegnato al comune nella qualità di ente esponenziale, o, se si vuole, rappresentativo, degli utenti dell'uso civico e, si badi, non si tratta della rappresentatività generale e tipica degli enti territoriali, bensì di una rappresentatività affatto peculiare, in quanto il comune è tenuto ad assicurare l'uso civico di destinazione, al quale non può rinunziare liberamente, perchè non gli appartiene.

Solo attraverso la procedura prevista dalla normativa speciale (la L. n. 1766 e il R.D. n. 332) il comune può essere autorizzato a mutare, in tutto o in parte, la destinazione o le modalità di esercizio d'essa, ove dovesse risultare non più compatibile con le trasformazioni socio-economiche intervenute.

5.5. Infine deve precisarsi che la corretta esegesi della L. 24 giugno 1888, n. 5489, art. 15 abolitiva delle servitù civiche dell'ex Stato pontificio, non suffraga la tesi affermata in ricorso.

La norma in parola disponeva che: "i capitali o i beni provenienti dalla seguita affrancazione o ceduti in compenso di questa, saranno con decisione della giunta d'arbitri destinati all'ente o associazione di fatto che anteriormente godevano della servitù o diritto affrancato.

Nel caso in cui il comune sia il proprietario o l'utente, il prodotto dell'affrancazione va a suo beneficio, e ne dispone a forma della legge comunale e provinciale".

La previsione normativa, in altri termini, fa salva la libertà di disporre del bene, nel solo caso in cui di esso il comune sia già pieno proprietario o utente. Qui, non ricorre nessuna delle due ipotesi, poichè il Comune di Vallinfreda non era proprietario del fondo, il quale si apparteneva al cav. L. e sul predetto non esercitava alcun diritto civico iure proprio.

6. Nulla va disposto per le spese, non avendo gli intimati svolto difese in questa sede.

7. Al processo, tenuto conto della materia, non si applica il D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, il 18 ottobre 2018.

Depositato in Cancelleria il 30 gennaio 2019