

Repubblica italiana

In nome del popolo italiano

IL COMMISSARIO AGLI USI CIVICI

per Emilia Romagna e Marche, in persona del
dott. G.C. Romano Ricciotti, ha pronunciato la
seguente

SENTENZA

nel procedimento iscritto al n. 23/93 del Ruolo
generale, relativo al ricorso proposto dal

COMITATO PER L' AMMINISTRAZIONE SEPARATA DEI BENI
DI USO CIVICO DELLA VALLE DI SORAGGIO (in Comune di
Sillano, provincia di Lucca), in persona del suo
Presidente, signor Fabiano Capponi, rappresentato e
difeso dagli avvocati Licio Corfini di Pietrasanta
e Maria Athena Lorizio di Roma, elettivamente
domiciliati in Bologna, piazza di Porta Ravegnana,
nello studio dell'avvocato Sandro Corona;
contro il

COMUNE di SILLANO in persona del suo Sindaco pro
tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati
Andrea Verona di Pietrasanta e Marco Sanna di
Bologna, domiciliato in Bologna, Piazza di Porta
Ravegnana 1, nello studio dell'avvocato Sanna;
e la

REGIONE EMILIA ROMAGNA, in persona del Presidente
pro tempore della Giunta regionale, rappresentata e
difesa dall'avvocato Bruno Catalanotti, nello
studio del quale è elettivamente domiciliata in
Bologna, Via dei Mille n.10;
con l'intervento del

COMUNE di LIGONCHIO, in persona del suo Sindaco
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati
Danilo Giovanelli di Reggio Emilia e Antonella
Negrini di Bologna, domiciliato in Bologna, via
dei Mille 10, nello studio dell'avvocato Negrini;

avente per oggetto

rivendicazione della proprietà di terre del demanio
civico.

posta in decisione nell'udienza del 2 luglio
1996.

Conclusioni delle parti

Per il Comitato Uso Civico Valle di Soraggio,
"Piaccia all'Illustrissimo Commissario agli usi
civici di Bologna: dichiararsi radicalmente nullo e
privo di ogni effetto, per carenza di
legittimazione al negozio dispositivo da parte del
soggetto alienante, l'impugnato atto di
compravendita in data 20 febbraio 1935 a rogito
del Notaio dott. Cesare Graziani di Lucca, rep. n.
14831, e di tutti gli atti connessi e conseguenti
per difetto di consenso dell'Ente proprietario. Con
vittoria di spese, competenze ed onorari del
giudizio, ed ordinanza di remissione in ruolo per
la prosecuzione del giudizio al fine di
individuare catastalmente le terre di proprietà del
Comitato Frazionale di Soraggio delle quali
disporre la reintegrazione".

Per il Comune di Sillano,

"Piaccia all'Illustrissimo Commissario agli usi
civici di Bologna: dichiararsi radicalmente nullo e
privo di ogni effetto, per carenza di
legittimazione al negozio dispositivo da parte del
soggetto alienante, l'impugnato atto di
compravendita in data 20 febbraio 1935 a rogito
del Notaio dott. Cesare Graziani di Lucca, rep. n.
14831, e di tutti gli atti connessi e conseguenti
per difetto di consenso dell'Ente proprietario. Con
vittoria di spese, competenze ed onorari del
giudizio, ed ordinanza di remissione in ruolo per
la prosecuzione del giudizio al fine di
individuare catastalmente le terre di proprietà del
Comitato Frazionale di Soraggio delle quali
disporre la reintegrazione".

Per la Regione Emilia Romagna,

"Accertata e dichiarata la piena efficacia
dell'atto di compravendita impugnato dal Comitato
ricorrente, rigettare le domande ex adverso
proposte in quanto infondate in fatto e in diritto.
Con vittoria di spese, competenze e onorari".

Per il Comune di Ligonchio,

"In via pregiudiziale: dichiarasi l'incompetenza
del Giudice adito essendo competente il T.A.R.
Toscana. In via preliminare: dichiararsi il difetto
di legittimazione attiva del ricorrente quanto meno

nei confronti del Comune di Ligonchio. In via principale di merito: dichiararsi l'infondatezza della domanda in linea di fatto e di diritto e quindi respingerla. In via subordinata e in denegata ipotesi di ritenuta accoglibilità della domanda, previa consulenza tecnica per l'individuazione dei beni oggetto della permuta e valutazione dei danni connessi alla risoluzione, condannarsi l'Ente che è succeduto alla Regia Azienda delle Foreste al risarcimento a favore del Comune di Ligonchio di tutti i danni patiti e patienti nella misura che risulterà di giustizia".

Svolgimento del processo

Il Comitato per l'amministrazione separata dei beni di uso civico della Valle di Soraggio (Comune di Sillano, Provincia di Lucca) propose ricorso (depositato in Cancelleria il 31 luglio 1991) a questo Commissariato deducendo la nullità del rogito del notaio Graziani di Lucca rep. 14831 in data 20 febbraio 1935 e chiedendo la reintegrazione della popolazione della Valle di Soraggio nella proprietà dei terreni venduti con quell'atto dal Municipio di Sillano alla Regia Azienda per le Foreste demaniali. Essendo vacante l'ufficio non furono compiuti atti di impulso processuale. Cessata la vacanza, con decreto 23 settembre 1993 il Commissario convocò le parti.

Nell'udienza del 17 novembre 1993 si costituirono in giudizio il Comitato ricorrente, il Comune di Sillano e la Regione Emilia Romagna. Il Commissario invitò le parti a discutere la competenza territoriale del Commissariato agli usi

civici di Bologna in relazione al decreto del
Ministro dell'Agricoltura con cui a suo tempo fu
attribuita la competenza al Commissariato di Roma
in ordine alla controversia fra Giuseppe Capponi e
altri, il Comune di Sillano, l'Azienda di Stato per
le Foreste demaniali e il Comune di Ligonchio.
Nell'udienza del 7 aprile furono precisate le
conclusioni e in quella del 6 ottobre, dopo la
discussione orale, la causa fu posta in decisione,
potendo la questione di competenza definire il
giudizio.

Il Commissario, provvedendo limitatamente alla
questione, pronunciò la sentenza depositata in
cancelleria il 20 ottobre 1995, con la quale
dichiarò la propria competenza. Con separata
ordinanza, provvide per la prosecuzione del
giudizio, disponendo che il ricorso introduttivo e
l'estratto della sentenza fossero notificati,
unitamente alla stessa ordinanza, anche al Comune
di Ligonchio, quale proprietario di una parte delle
terre rivendicate dalla Comunità di Soraggio, in
virtù di una permuta con l'Azienda di Stato per le
foreste demaniali.

Nell'udienza del 24 gennaio 1996 il Comune di
Ligonchio si è costituito in giudizio. Nella
stessa udienza, ritenuta la causa matura per la

decisione sul punto, il Commissario ha invitato le parti a precisare le conclusioni in ordine alla validità del contratto di compravendita dei terreni in questione fra il Comune di Sillano e l'Azienda di Stato per le foreste demaniali. Nell'udienza dell' 8 maggio 1996 le parti hanno precisato le conclusioni e in quella successiva del 2 luglio 1996 la causa è stata posta in decisione.

Motivi della decisione

Questo giudizio è stato preceduto da altro, a iniziativa di tre cittadini della Frazione di Soraggio del Comune di Sillano, avente per oggetto i medesimi terreni. Il Comune di Sillano, con rogito 20 febbraio 1935 rep. 14831 del notaio Graziani, aveva venduto alla Regia Azienda dello Stato per le Foreste demaniali terre del demanio civico della Frazione di Soraggio, site nei comuni emiliani di Villaminozzo e di Ligonchio. Su ricorso 21 dicembre 1956 di Giuseppe Capponi, Narciso Nuti e Vittorio Busti, residenti nella Frazione di Soraggio, il Commissario agli usi civici di Roma (al quale la competenza era stata attribuita con decreto del Ministro dell'Agricoltura e Foreste 15 dicembre 1956) dichiarò la nullità del rogito Graziani e

ordinò la reintegrazione della Comunità di Soraggio nella proprietà dei terreni in questione. Ritenne il Commissario che il negozio di compravendita fosse radicalmente nullo, avendo per oggetto beni del demanio civico e non essendo stata concessa dal Ministero dell'Agricoltura l'autorizzazione prevista dall'art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766.

La Corte d'appello di Roma, sull'impugnazione dell'Azienda per le Foreste Demaniali, con sentenza 29 luglio 1959 confermò la sentenza del Commissario sul punto della dichiarazione di nullità revocando però l'ordine di restituzione dei terreni in quanto questi erano ormai stati incorporati nel demanio forestale dello Stato e la restituzione si sarebbe configurata come revoca di un atto amministrativo. Proposero ricorso per cassazione l'Azienda e i frazionisti Capponi, Nuti e Busti. La Corte -con sentenza 8 ottobre 1960- in accoglimento del ricorso dell'Azienda, cassò la sentenza e rinviò la causa alla Corte d'appello di Roma per il nuovo giudizio, enunciando seguente principio di diritto:

"Per le alienazioni all'Azienda delle foreste demaniali dello Stato dei beni preveduti dall'ultimo comma dell'art. 111 R.D. 30 dicembre

1923 n. 3267, i titolari di demani comunali o di domini collettivi non debbono munirsi dell'autorizzazione prescritta dall'art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766".

La causa fu riassunta dall' Azienda per le Foreste Demaniali con atto notificato l'1 aprile 1961. Si costituì il Comune di Sillano. Nell'udienza del 21 ottobre 1982 il procuratore del Comune di Sillano comunicò la morte di Narcisio Nuti e di Vittorio Busti. La Corte, nella stessa udienza, dichiarò l'interruzione della causa. Non risulta che alcuna delle parti l' abbia riassunta. Questa pertanto è estinta (art. 305 c.p.c.) ma l'estinzione non risulta essere stata eccepita, nè comunque dichiarata dalla Corte d'appello di Roma. L'estinzione potrebbe essere dichiarata anche dal Commissario in questo procedimento (Cass. 30 maggio 1961 n. 1279; Cass. 22 marzo 1967 n. 624), ma neppure in questa sede è stata proposta la necessaria eccezione. Ne consegue che la causa -analogamente al caso della prosecuzione o riassunzione dopo la scadenza del termine- prosegue (Cass. 13 giugno 1959 n. 1810; Cass. 30 marzo 1963 n. 803), nel senso che continua a pendere avanti alla Corte d'appello di Roma.

Si configura così un caso di litispendenza.

Ma non può essere ritenuta la litispendenza fra due cause di una delle quali sia stata dichiarata l'interruzione perché la coesistenza dei due giudizi deve essere effettiva e non soltanto formale (si vedano Cass. 19 maggio 1959 n. 1494; Cass. 11 gennaio 1964 n. 72; Cass. 2 agosto 1993 n. 8522, tutte in materia di cancellazione di una delle cause dal ruolo). Per quanto attiene al contraddittorio, è opportuno ricordare, per completezza, che l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali è stata soppressa con l'art.68 del D.P.R. 22 luglio 1977 n. 616. La Regione Emilia Romagna, al cui patrimonio indisponibile sono passate le foreste dell'Azienda di Stato, aveva istituito con legge reg. 25 maggio 1974 n. 18, l'Azienda Regionale delle Foreste, poi soppressa con legge reg. 29 marzo 1993 n.17. Attualmente pertanto la proprietà del patrimonio forestale è della Regione Emilia Romagna, cui spetta la legittimazione passiva in questo giudizio.

La qualità di demanio civico dei boschi in questione e la sua appartenenza alla Frazione di Soraggio non sono oggetto di contestazione in causa. In ogni modo esse sono state riconosciute giudizialmente con alcune decisioni, fra le quali le sentenze 10 agosto 1927 e 7 aprile 1930 di

questo Commissariato. Con la prima, il Commissario ha dichiarato "spettare al Comune di Sillano per la rispettiva Frazione di Soraggio la proprietà del Monte Crosta e dell'Alpe Faggiola in comune di Villaminozzo". Con la seconda, ha dichiarato che "il terreno riconosciuto spettante al Comune di Sillano per la rispettiva Frazione di Soraggio così come nella sentenza 3-10 agosto 1927 di questo Regio Commissariato, è precisamente quello che nel vigente catasto trovasi determinato nella sez. A del Comune di Villaminozzo coi numeri di mappa 5060, 5061, 5063, 5065, 5069 e 5071".

Oggetto del presente giudizio è la questione circa la validità e l'efficacia del contratto, stipulato con il rogito del notaio Graziani di Lucca, rep. 14831 in data 20 febbraio 1935, con il quale il Comune di Sillano vendette all'Azienda di Stato per le foreste demaniali un comprensorio di terre appartenenti al dominio collettivo della frazione di Soraggio, site nei comuni di Ligonchio e di Villaminozzo.

Essendo stata cassata la sentenza della Corte d'appello di Roma, risulta preclusa, in questo giudizio, soltanto una decisione di merito che si ponga in contrasto con il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione con la sentenza

8 ottobre 1960.

Il Comitato ricorrente sostiene la nullità della compravendita intervenuta fra il Comune di Sillano e l'Azienda dello Stato per le foreste demaniali, in quanto il Comune di Sillano vendette come proprio un bene appartenente a un soggetto diverso, la Comunità di Soraggio, senza acquisirne il consenso, e comunque in violazione dell'art. 1459 del cod. civ. del 1865.

La Regione Emilia Romagna sostiene la validità del negozio di compravendita, che tutt'al più sarebbe annullabile ai sensi dell'art. 1425 cod. civ.

Il Comune di Ligonchio eccepisce l'incompetenza di questo Commisariato e, nel merito, che l'Azienda di Stato per le foreste demaniali e gli attuali possessori hanno acquistato i terreni in questione per usucapione.

L'eccezione di incompetenza proposta del Comune di Ligonchio deve essere respinta, avendo la causa per oggetto terreni del dominio collettivo, appartenenti alla esclusiva giurisdizione del Commissario agli usi civici.

L'allegazione della Comunità ricorrente è fondata in fatto. Dalla lettura del contratto di compravendita 20 febbraio 1935 risulta che il

Comune di Sillano non ha dichiarato di agire nella sua veste di legale rappresentante, o comunque per conto della Frazione di Soraggio, che era priva, in quell'epoca, di un'amministrazione separata. Anzi, riferendosi nel rogito ai beni siti in Comune di Villaminozzo, le parti (Comune di Sillano e Azienda per le foreste demaniali) affermano che "tale zona è stata riconosciuta di spettanza del Comune di Sillano con le sentenze del Commissario per la liquidazione degli usi civici con sede in Bologna...", tacendo che in entrambi i giudizi il Comune aveva agito non in proprio ma per la Frazione di Soraggio. Il Comune di Sillano alienò dunque senza la necessaria contemplatio domini immobili che amministrava in nome e per conto della popolazione della Frazione di Soraggio.

Non è fondata la tesi del Comitato della Frazione di Soraggio, secondo la quale, in mancanza di amministrazione autonoma, il Comune ha poteri di ordinaria amministrazione e non di disposizione. Il Comune avrebbe dovuto acquisire, secondo il Comitato, il consenso della popolazione di Soraggio, in mancanza del quale la vendita sarebbe nulla.

Nessuna norma di legge consente siffatta limitazione di poteri. Sia il Comune

amministratore sia l'organo di amministrazione separata hanno potere di alienazione, purchè s muniscano dell'autorizzazione prevista dall'art. 1 della legge del 1927. Nessuna norma richiede il consenso della popolazione. Questa necessità si trova affermata nella sentenza (S.U.) 28 maggio 1955 della Corte di cassazione. Ma la decisione della Corte fu resa in una causa nella quale si faceva questione della corretta applicazione della legislazione pontificia e di quella vigente nel 1849 e nel 1851 in tema di usi civici. Non veniva in considerazione, in quella controversia, la legge 16 giugno 1927 n. 1766, unica fonte di diritto vigente nel 1935, epoca della compravendita fra il Comune di Sillano e l'Azienda per le foreste demaniali.

Il difetto di legittimazione ad negotium del Comune di Sillano comporta, secondo il Comitato ricorrente, la nullità della compravendita, sancita dall'art. 1459 del codice civile del 1865, vigente all'epoca della stipulazione. Peraltro con il codice del 1942 è caduta la sanzione di nullità, e la vendita a non domino deve ritenersi non nulla, bensì inefficace, ossia non opponibile al proprietario del bene venduto (non si parla qui dell'effetto obbligatorio della vendita di cosa

altrui -artt. 1478 cod. civ. e 171 att. cod. civ.-
perchè questo aspetto della questione riguarda
esclusivamente i rapporti fra il Comune di Sillano
e l'Azienda per le foreste).

Per quanto attiene alla pretesa mera
annullabilità del contratto, la Regione chiede
l'applicazione dell'art. 1325 cod. civ., alla
stregua del quale il contratto è annullabile se una
delle parti era legalmente incapace di contrattare.
Ma, nella specie, il Comune di Sillano era
perfettamente capace di contrattare. Era, invece,
privo della legittimazione, ossia della
disponibilità del bene oggetto del contratto.

Circa l'eccezione di usucapione, va rilevato
innanzi tutto che i beni del demanio civico non
sono usucapibili. L'attitudine dei terreni in
questione ad essere usucapiti non può derivare dal
decreto 20 settembre 1934 con cui il Ministro
dell'agricoltura autorizzò l'Azienda di Stato per
le foreste demaniali ad acquistarli. Sostiene il
Comune di Ligonchio che con "il disposto dell'art.
111 R.D.L. 30 dicembre 1923 n. 3276 secondo cui i
beni gravati da uso civico possono essere
acquistati dallo Stato per essere incorporati nel
Demanio forestale cade in pratica il vincolo di
indisponibilità precedentemente in essere. La

conseguenza sul piano giuridico è che se tali beni sono entrati nel patrimonio disponibile, sia pure al solo fine di essere acquistati dal Ministero dell'agricoltura e foreste, essi sono diventati oggi ad ogni effetto usucapibili".

Ma gli artt. 111 e 112 della legge del 1923 e (si deve aggiungere) l'art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 disciplinano l'acquisto da parte dello Stato e la vendita da parte del titolare del dominio collettivo di beni del dominio stesso. Le norme considerate prevedono una fattispecie a formazione progressiva (o procedimento) costituita -per quanto interessa la presente questione- da due atti successivi e collegati fra di loro: l'autorizzazione (concessa dal Ministero a norma dell'art. 12 o dell'art. 112) e il successivo atto, che può essere un negozio iure privatorum, come la compravendita, oppure un provvedimento dell'autorità, come l'espropriazione.

Solo dopo il compimento del secondo atto si determina l'effetto giuridico proprio del procedimento, ossia l'estromissione del bene dal patrimonio (indisponibile) del dominio collettivo. L'autorizzazione, in altri termini, rimuove un ostacolo giuridico al compimento -e all'efficacia- del negozio giuridico specificamente autorizzato

(es. di vendita o di mutamento di destinazione) e non di qualsiasi atto o fatto traslativo della proprietà. Un'autorizzazione a vendere non seguita dal contratto di vendita è inoperante e del tutto improduttiva di effetti. Un'autorizzazione a un contratto di compravendita (a un determinato acquirente, a un determinato prezzo, a determinate condizioni) non ha alcun valore in relazione a un contratto di vendita diverso (quanto all'acquirente, al prezzo, alle condizioni). Un'autorizzazione, infine, seguita da un contratto di compravendita nullo o inefficace è come un'autorizzazione non seguita da alcun contratto. Insomma, la c.d. sdemanializzazione è un effetto del procedimento (autorizzazione più atto autorizzato) e non della sola autorizzazione.

In conclusione, l'autorizzazione concessa all'Azienda di Stato per le foreste demaniali per l'acquisto dei beni della Comunità di Soraggio non fece venir meno l'iusucapibilità di quei terreni.

Si deve pertanto dichiarare che il contratto di compravendita è inefficace nei confronti della Comunità di Soraggio e che la Comunità - e non la Regione Emilia Romagna - è proprietaria dei terreni in questione.

Non può essere ordinata la reintegrazione della

Comunità nel possesso dei terreni, esulando siffatta statuizione dai poteri del giudice ordinario, alla luce dell'art. 4 comma 2 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E. Infatti ordinare alla Regione la restituzione dei terreni, che hanno attualmente la destinazione pubblica alla costituzione del patrimonio forestale regionale, equivarrebbe a ordinare alla pubblica amministrazione di porre in essere un atto inerente all'esercizio di potestà pubbliche.

L'inefficacia della compravendita stipulata dal Comune di Sillano e dall'Azienda di Stato per le foreste demaniali travolge anche -in linea di principio- la permuta con la quale l'Azienda, che non ne era proprietaria, trasferì una parte di quelle terre al Comune di Ligonchio. Tuttavia su questo punto non è possibile provvedere, non essendo stato acquisito il contratto di permuta, per la ricerca del quale e per l'individuazione dei terreni permutati debbono essere compiute ulteriori indagini. Il giudizio deve proseguire e vi si provvede con separata ordinanza. In quella sede sarà presa in considerazione l'eccezione del Comune fondata sull'art. 2652 comma primo, n.6 cod. civ.

Le spese del giudizio debbono essere interamente

compensate fra il Comune di Sillano e la Regione Emilia Romagna per il giusto motivo che l'inefficacia del contratto fu cagionata sia dal Comune che dall'Azienda di Stato per le foreste demaniali, dante causa della Regione.

Fra il Comitato per l'uso civico di Soraggio e la Regione Emilia Romagna vale la regola della soccombenza e, poichè questa non è totale, le spese vengono compensate per la metà e liquidate, per l'altra metà, a favore del Comitato, conformemente alla nota dei suoi difensori, complessivamente in lire quindicimilioniquattrocentocinquantatremila-novecento.

Per quanto riguarda la controversia relativa ai terreni rivendicati contro il Comune di Ligonchio, questa non è stata decisa e, sulle spese, si provvederà all'esito della stessa.

Per questi motivi,

Il Commissario

provvedendo limitatamente alla questione concernente la vendita di terreni della Comunità di Soraggio dal Comune di Sillano all'Azienda di Stato per le foreste demaniali, stipulata con rogito del notaio Graziani di Lucca, rep.14831 in data 20