

1 X 60X



REPUBBLICA ITALIANA

Commissariato per la liquidazione degli usi civici
per il Lazio la Toscana e l'Umbria

In nome del popolo italiano

Il Commissario Dott. Eduardo Di Salvo ,magistrato della Corte
di Cassazione
ha emesso la seguente

Sentenza

nella causa promossa dalla
Società il Prato, s.r.l. con sede in Roma, Viale Mazzini 119, in
persona del suo amministratore unico e legale rappresentante
pro-tempore Bruno Brunori, rappresentata e difesa dal
Prof. Avv. Emilio Romagnoli e dal Prof. Avv. Ugo
Petronio, elettivamente domiciliata nello studio del primo in
Roma Via Livio Andronico 24, per mandato in calce al ricorso

contro

il Comune di Cerveteri, in persona del Sindaco pro
tempore, rappresentato e difeso dal dott. proc. Ciro
Papale, elettivamente domiciliato nello studio del medesimo in
Ladispoli, Via Trieste 9

e nei confronti della
Regione Lazio, contumace

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

con ricorso notificato in data gennaio 1990 al
Comune di Cerveteri ed alla Regione Lazio, la s.r.l. Prato del
cavaliere deduceva di essere proprietaria dei terreni siti
nel comune di Cerveteri, località Prato Cavalieri,
contraddistinti in catasto al foglio 39, partt. 27, 28, 29,
30, 36, 37, 38, 39, 40, 41 ad essa pervenuti, in parte
attraverso acquisto fattone per atto notarile ed, in parte,
attraverso incorporazione di altra società.

Esponneva che le vicende dei detti terreni erano le
seguenti.

RM



Il consiglio comunale di Cerveteri ,con deliberazione del 16 marzo 1889 decise -in seguito alla sfavorevole conclusione in Corte d'appello di una causa instaurata con il principe don Francesco Ruspoli, avente ad oggetto l'affrancazione della servitu' di pascolo - di addivenire ad una transazione.

Lo stesso consiglio, con deliberazione del 20 aprile 1889 approvo' il progetto di transazione concluso con il predetto principe,avente ad oggetto l'affrancazione della sua tenuta di Cerveteri dalla servitu' del pascolo estivo, sia mediante compenso in terra (pari a rubbie 72), sia mediante rinunzia al credito per pascolo ed altre indennità.

La conciliazione fu stipulata in data 14 aprile 1889, fu approvata e resa esecutoria dalla Giunta d'arbitri sedente in Civitavecchia in data 28 luglio 1882.

Successivamente il consiglio comunale di Cerveteri, con deliberazione del 13 ottobre 1891, decise di ripartire le predette terre fra i cittadini di Cerveteri, mediante concessione in enfiteusi perpetua.

Il Consiglio comunale di Cerveteri del 16 giugno 1892, approvò il regolamento, proposto dalla prefettura, per tale ripartizione in enfiteusi.

Il regolamento fu approvato dalla Giunta provinciale amministrativa con deliberazione del 12 luglio 1882.

Predisposti gli atti normativi necessari per effettuare tale ripartizione il consiglio comunale di Cerveteri, con deliberazione del 12 ottobre 1892 approvo' la lista degli assegnatari-enfiteuti, che fu compilata mediante estrazione a sorte.

Successivamente il consiglio comunale di Cerveteri con deliberazione del 12 aprile 1893 approvò l'elenco delle quote da assegnare con l'indicazione dei rispettivi canoni; questo elenco, unitamente al regolamento, fu poi depositato nella segreteria del Comune ed affisso per quindici giorni, con l'avviso, in data 30 aprile, che si sarebbe proceduto al sorteggio.

Si procedette, quindi, ad effettuare tale sorteggio, dividendo in settantasette porzioni, i latifondi siti nelle contrade o vocaboli Rio dei combattenti, Quarto della terra, Madonna dei canneti, Piano della Signora. Queste operazioni

risultano dal verbale di estrazione redatto per atti notaio Alessandro Agostini in data 30 aprile 1893, rep. 1898.

I
Tutte le deliberazioni del consiglio comunale di Cerveteri, ed in particolare, la deliberazione del 16 giugno 1892, che adottò il regolamento per la ripartizione delle terre, e la successiva del 12 ottobre 1892, che approvò la lista delle famiglie alle quali attribuire i lotti, furono approvate dalle autorità tutorie del tempo e cioè dalla giunta provinciale amministrativa di Roma nella seduta del 12 luglio 1892.

Soggiungeva la ricorrente che tutti i provvedimenti indicati furono adottati nella vigenza della legge 24 giugno 1888, n. 5489 (serie 30); poi modificata dalla legge 2 luglio 1891, n. 381 e riunita nel testo unico approvato con R.D. 3 agosto 1891, n. 510.

I canoni furono poi affrancati.

Quando sopra premesso, la ricorrente chiariva che essa proponeva il ricorso perchè la legittimità di tali operazioni erano state poste in dubbio dall'ufficio usi civici della Regione Lazio, che con nota n. 6670, dell'assessore agli usi civici aveva prospettato la persistente natura demaniale dei terreni stessi.

Il Comune di Cerveteri si costituiva in giudizio con una breve comparsa conclusionale nella quale richiamava i pacifici e ben noti principi generali che regolano la materia degli usi civici, ma non adduceva alcun fatto o argomento per contestare gli elementi di fatto esposti dalla ricorrente.

Successivamente, dopo l'assunzione della causa in decisione, depositava una relazione tecnica e taluni documenti.

La regione Lazio ometteva di costituirsi.

La causa veniva, quindi, assunta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Gli elementi di fatto della vicenda sottoposta all'esame del giudicante, e cioè l'esistenza degli atti e

delle deliberazioni citate dalla ricorrente, possono considerarsi pacifici, perchè non sono stati contestati ne' dal comune di Cerveteri, ne' dalla Regione Lazio, rimasta contumace. Essi, peraltro trovano conferma negli atti amministrativi esistenti in ufficio e che il giudicante ha il potere di acquisirli di propria iniziativa.

Le conseguenze in diritto sono quelle esattamente invocate dalla società ricorrente.

Infatti il comune di Cerveteri poteva disporre dei beni ad esso pervenuti per effetto dell'affrancazione stipulata con il principe Ruspoli, a norma dell'art. 15, comma 2o, della legge 24 giugno 1888, n. 5489 (poi modificata dalla legge 2 luglio 1891, n. 381 e riunita nel del T.U. approvato con R.D. 3 agosto 1891, n. 510, art. 16, comma 2o) secondo il quale "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".

Risulta, quindi, chiaro che il comune poteva disporre di tali beni a norma del t.u. delle leggi comunali e provinciali (art. 141) e tale interpretazione fu pacifica fin dall'entrata in vigore della legge medesima. Uno degli studiosi più attenti degli usi civici rilevò che non si provvede all'amministrazione ed alla conservazione dei beni dati in corrispettivo degli usi aboliti, anzi rimangono ad essi (ai comuni) assegnati in rappresentanza della generalità degli abitanti. (Curis, Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia, Napoli, 1917, pag. 894 e pag. 897).

Il Comune di Cerveteri ha disposto dei beni ad esso pervenuti per effetto della transazione stipulata con il principe Ruspoli, con le deliberazioni prima ricordate del 16 giugno e del 12 ottobre 1892, le quali vennero approvate dall'unica autorità tutoria del tempo e cioè dalla G.p.A. nella seduta del 12 luglio 1892.

Non erano previsti dalla legislazione allora vigente alcuna altra forma di controllo o di approvazione delle deliberazioni comunali aventi per oggetto la concessione in enfiteusi perpetua dei terreni ad esso pervenuti.

Il Ministero dell'agricoltura e foreste, non solo non aveva alcun obbligo di intervento, ma non ne aveva nemmeno il

potere, in quanto gli artt. 9, e 30 della legge del 1888 prevedevano il suo intervento soltanto su ricorso dei proprietari o degli utenti, proposto avverso le deliberazioni della giunta d'arbitri "sull'oggetto di cui al precedente paragrafo" dell'art. 9 della legge e del T.U. e cioè contro la decisione della giunta d'arbitri di procedere alla c.d. affrancazione invertita, cioè a favore degli utenti, la quale era possibile in presenza di due presupposti costituiti dal riconoscimento, da parte della stessa giunta degli arbitri, che era indispensabile per la popolazione continuare nell'esercizio dell'uso e dalla insufficienza dell'estensione del terreno, da cedersi in corrispettivo dell'affrancazione, rispetto alla possibilità per la popolazione di proseguire, come per il passato, nell'esercizio degli usi; valutazione che doveva essere effettuata con riguardo anche alla speciale condizione dei luoghi.

Infatti, all'epoca in cui si perfezionarono gli atti di affrancazione dei terreni di cui trattasi non era ancora entrata in vigore la legge 4 agosto 1894, n. 397, (recante norme circa l'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio), la quale ammise, per fattispecie diverse da quella in esame, il ricorso al Ministero dell'Agricoltura contro le decisioni della giunta provinciale amministrativa concernenti l'approvazione dei regolamenti definitivi deliberati dalle associazioni o università degli utenti (art. 4) ovvero contro gli stessi regolamenti che non avessero recepito le norme obbligatorie per garantire la retta amministrazione dei beni sociali amministrati da tali associazioni od università (art. 5).

Non si può, quindi, non convenire con la difesa della società ricorrente nel ritenere che il legislatore del 1888, (così come successivamente quello del 1891), abbia voluto limitare a singole ipotesi specifiche sia l'intervento della Giunta degli arbitri, sia quello tutorio del Ministero dell'Agricoltura escludendolo per i casi non previsti.

I controlli di carattere generale e normalmente prescritti sulle deliberazioni adottate dai comuni per gli atti di disposizione dei beni ad essi pervenuti a seguito di affrancazione dagli usi civici erano soltanto quelli di carattere generale ed ordinario previsti dalla legge comunale e provinciale, nel cui regime, come si è visto, essi rientravano.

E' da escludere, in particolare che la deliberazione di

concessione in enfiteusi perpetua dovesse essere approvata dalla Giunta degli arbitri. Al riguardo può rilevarsi (solo ad abundantiam) che le giunte d'arbitri furono istituite dallo Stato pontificio con la legge 24 giugno 1888, n. 5489 e disciplinate, oltre che da tale legge, anche dal regolamento di esecuzione approvato con R.D. 29 agosto 1889 n. 6397, nonché dalla legge 2 luglio 1891, n. 381, poi rifiuta, insieme alla legge 24 giugno 1888, nel T.U. approvato con R.D. 3 agosto 1891, n.

La legge predetta è una legge abolitiva delle servitù indicate nell'art. 1. Essa prevede l'assegnazione agli utenti di una indennità o in terra o in canone, ai sensi degli artt. 2 e 3, o addirittura dell'intero fondo, ai sensi dell'art. 9, n. 3, nel testo modificato dalla legge del 1891.

Le competenze della giunta degli arbitri sono delimitate dall'art. 9 del T.U. il quale contiene una enumerazione di carattere tassativo nella quale non è prevista l'approvazione delle deliberazioni comunali.

E' del pari da escludere che la deliberazione comunale dovesse riportare l'approvazione sovrana; questa antica forma di controllo era stata da tempo abolita e la legge 24 giugno 1888, n. 5489, che regolava la materia nel periodo in cui furono compiuti gli atti di cui trattasi, non la prevede. Ciò risulta chiaramente dalla lettura della legge e trova conferma -ove ve ne fosse bisogno- nel parere del Consiglio di Stato 2 febbraio 1906 (in Riv. amministrativa, 1906, 388 ss.) nel quale il predetto consiglio suggeriva al ministero di promuovere un decreto reale per porre l'obbligo di sottoporre ad omologazione mediante regio decreto l'approvazione, da parte delle giunte provinciali amministrative, degli atti delle collettività agrarie. Il che conferma che tale omologazione mediante regio decreto non era prevista.

Del resto tali concetti erano pacificamente accolti dalla dottrina, sia pubblicistica che privatistica del tempo, la quale riconosceva che i beni gravati da usi civici erano regolati dall'art. 141 della legge comunale e provinciale del 1889 e che, di conseguenza, essi erano di proprietà privata del comune, soggetta a tutte le regole del diritto privato, per cui il comune aveva una piena discrezionalità nel decidere se ammettere la generalità degli abitanti a continuare nel godimento in natura di tali beni, mediante il pagamento di un corrispettivo, ovvero darli in affitto o, comunque trarne un reddito in qualsiasi altra

forma. (O. Ranelletti, Concetto, natura e limiti del demanio pubblico, in Riv. it. scienze giuridiche, XXV (1898), 187 ss.; G. Venezian, Dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione, I, 2 ed. riveduta da G. Osti, Napoli, Torino, 1931, 281 ss.; ID, Reliquie della proprietà collettiva in Italia, in Opere giuridiche, II, Studi di diritti reali e sulle trascrizioni, le successioni, la famiglia, Roma, Atheneum, 1920, 18 ss.; G. Giorgi, La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali, Firenze, IV, 194).

Per i terreni di cui trattasi il Comune di Cerveteri ritenne di ripartirli in enfiteusi, utilizzando così l'istituto giuridico espressamente previsto dall'art 1 della L. 4 luglio 1874, n. 2011, come facoltativo in alcuni casi e come obbligatorio in altri (art. 142 legge comunale e provinciale del 1889 e L. 4 luglio 1874, n. e L. 11 aprile 1886 sul modo di utilizzazione dei terreni incolti).

L'affrancazione costituisce lo svolgimento normale del contratto di enfiteusi; essa è strutturalmente connessa a tale tipo di contratto ed è l'esito naturale dello jus ad rem derivante dall'atto negoziale. (in questo senso è anche la giurisprudenza di questo commissariato 12-19 giugno 1896, n. 13; 2 febbraio 1987, n. 1; 14-31 maggio 1989, n. 41, 42, 43).

Nelle note tecniche presentate dai periti del comune di Cerveteri viene richiamata una nota dell'assessore agli usi civici per la regione Lazio in data 3 ottobre 1989 nella quale sono richiamate alcune sentenze del Tribunale e della Corte d'appello di Roma che sarebbero favorevoli alla tesi della natura demaniale dei terreni concessi in enfiteusi perpetua.

Di tali note, presentate irrispettivamente perché non depositate dal difensore del Comune nel corso dell'istruttoria, ma depositate dagli stessi tecnici dopo che la causa era stata già assunta in decisione, non è possibile tener conto; tuttavia, poiché la lettera fa parte del fascicolo amministrativo esistente in ufficio e ad essa ha fatto riferimento anche la difesa della ricorrente, è doveroso esaminare la giurisprudenza ivi citata.

Il giudicante ha acquisito il testo integrale delle sentenze citate ed ha potuto constatare che quanto sostenuto dalla difesa della società "il prato" risponde a verità.

Infatti, prescindendo dalle massime, alcune sentenze

(Appello Roma 22 aprile 1897, in Giur.it.1897,I, 2, 419 ss; Tribunale Roma 21 gennaio 1909, pubblicata in Palazzo giustizia 1909,470 ss con la data del 21 giugno 1909;Cassazione 28 maggio 1955,n.1657, in Giur.compl. Cass. civ 1955,III bim.,395 ss) si riferiscono a vicende che rientravano nella disciplina della notificazione pontificia del 1849, ovvero (Cass.Roma 20 giugno 1915, in Riv.universale 1915, 698 ss) a norme anteriori che regolavano gli accordi intercorsi negli anni 1602,1780 e 1850 tra il Monastero di S.Paolo e la Comunità di Nazzano.Altre sentenze(Corte appello Roma 13 dicembre 1923,in Giur.it.1924,I, 2, 24 ss) si riferiscono ,invece, ad una fattispecie relativa ad un regolamento di utenza adottato ai sensi dell'art.6 della Legge 4 agosto 1894,n.397).

Occorre infine esaminare gli effetti della domanda di legittimazione del possesso dei terreni presentata dalla società il Prato.

Al riguardo devesi osservare che presupposto della legittimazione è la natura demaniale del terreno,ove tale presupposto manchi, perchè il terreno rientra ad altro titolo nel patrimonio dell'ente pubblico, ovvero, è addirittura di proprietà privata di altro soggetto od anche dello stesso richiedente che sia incorso in errore, essa non può essere concessa.

Tale esame viene effettuato in sede amministrativa,ma ove sorga controversia sulla qualitas del bene essa deve necessariamente essere risolta in sede giurisdizionale, ai sensi dell'art.29 della legge del 1927,n. 1766, La pronuncia in questa sede è quindi presupposto necessario per l'adozione del provvedimento amministrativo sulla istanza presentata.

L'istanza di legittimazione,essendo frutto di errore determinato dal comportamento della stessa pubblica amministrazione, che di recente ha sostenuto senza fondamento la proprietà collettiva dei beni a suo tempo quotizzati non può quindi essere considerata come riconoscimento della qualità demaniale del bene,ma misura cautelare avanzata in via subordinata per l'ipotesi che l'assunto della medesima risultasse fondato.

Devesi ,pertanto dichiarare che le terre della ricorrente società il Prato srl ,site nel comune di Cerveteri,e contraddistinte in catasto al foglio 39,particelle

27, 28, 29, 30, 36, 37, 38, 39, 40, 41, sono di proprietà allodiale della medesima. L'onere delle spese processuali segue la soccombenza; ~~en~~ vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Commissario, definitivamente pronunciando, in accoglimento del ricorso dichiara che le terre distinte in catasto al foglio 39, particelle 27, 28, 29, 30, 36, 37, 38, 39, 40, 41 sono di proprietà allodiale della società "il prato" srl.

condanna i soccombenti Comune di Cerveteri e Regione Lazio, in solido, al pagamento delle spese processuali in favore della ricorrente che liquida nella complessiva somma di L. 4.450.0000, L.4.000.000 per onorari e L.450.000 per diritti di procuratore.

Roma 28 ^{marzo} 1990

IL COMMISSARIO
Ministrato della Corte Suprema di Cassazione
(Dr. Edoardo DI SALVO)

S M

La presente sentenza è stata depositata in Segreteria in data 30 MAG. 1990



La presente copia fotostatica è conforme all'originale e si rilascia per uso consentito dalla legge. Notifica

Roma, li 26/11/1990

IL SEGRETARIO

