

DECIMA

N. 14/92 R.G.

N. R.Sent.

N. 380

Cron

N. 15

Rep.

MAG. 2001

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano.

COMMISSARIATO AGLI USI CIVICI

PER TOSCANA, LAZIO ED UMBRIA

Il Commissario, dott. Franco Carletti.

Ha pronunciato la seguente.

S E N T E N Z A

Nella controversia demaniale avente per oggetto:

- accertamento della natura giuridica dei terreni siti in agro del Comune di Roma e ricompresi nella c.d. Tenuta di Decima

passata in decisione il 10.12.1997

pendente tra

Parti ricorrenti: BONIFICHE E GESTIONI AGRICOLE IN AGRO ROMA spa, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione pro tempore, dott. Roberto Vaselli;

Sede/Residenza: via Lucina 37, Roma.

Difensore: l'Avv. Vincenzo Cerulli Irelli e l'Avv. Maria Luisa Acciari;

Domicilio eletto: presso lo studio del difensore, via Dora 1, Roma;

Procura alle liti: a margine dell'atto di costituzione in giudizio del 31.3.1993

Contro

Parti convenute e intervenienti:

- COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco pro-tempore
- Maria Camilla Pallavicini
- Pataconi Carlo

Sede/Residenza:

- il primo, c/o la Casa Municipale
- la seconda, non indicata
- il terzo, non indicata

Difensore:

- il primo, l'Avv. Lorusso dell'Avvocatura Comunale
- la seconda, l'Avv. Vincenzo Colacino e il dott. Proc. Luigi Capo di Roma;
- il terzo, l'Avv. Giovanni Angeloni di Roma;

Domicilio eletto:

- il primo, presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale
- il secondo, presso lo studio Colacino, via N. Ricciotti 9, Roma;
- il terzo, presso lo studio Angeloni, via Germanico 168, Roma

Procura alle liti: a margine o in calce agli atti di costituzione in giudizio.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso del 24.3.1992, la "BONIFICHE E GESTIONI AGRICOLE IN AGRO ROMANO" spa, in persona del Presidente pro-tempore del Consiglio di Amministrazione, dott. Roberto Vaselli, rilevava che il Commissario agli Usi Civici per l'Italia Centrale, con ordinanza dell'11.3.1983, aveva disposto la sospensione del giudizio pendente tra il Comune di Roma per la Frazione di Decima, da un lato, De Amicis ed altri, dall'altro, avente ad oggetto l'accertamento della esistenza o meno di usi civici sulla detta tenuta, nonché la trasmissione degli atti alla Regione Lazio, competente per la verifica amministrativa. Dopo tale ordinanza, le operazioni di verifica, avviate dal competente Assessorato

Regionale, non erano più proseguite, con danno della società ricorrente, cui non è consentita in zona nelle more alcuna edificazione.

Sul piano storico, a parere della società ricorrente, sussisterebbero indizi atti ad escludere l'esistenza di diritti collettivi - in primo luogo, il fatto che la tenuta di Decima (estesa 1285 rubbia romane) [...] è il risultato dell'accorpamento di ben sette tenute - Fossola, Morrone, Pernuzza, Pinzarone, Decima e Campobufalano - appartenute in precedenza (e prima di divenire proprietà della famiglia Torrigiani) a diversi privati ed enti ecclesiastici.

Rilevava inoltre la ricorrente che le terre in esame non risultano aver mai fatto parte di un feudo - anzi, da una bolla pontificia del 14.3.1081, confermativa di una precedente donazione effettuata dalla famiglia De Crescenzi al Monastero di San Paolo, emergerebbe chiaramente la loro natura allodiale.

Del resto, sempre secondo la ricorrente, nello Stato Pontificio la concessione in feudo non attribuiva al beneficiario il *dominium* sulle terre che ne formavano oggetto, ma solo il godimento delle terre stesse, in applicazione della regola *nemo dat quod non habet neque plus juris quam ipse habet*.

Nel caso di specie, poi, tutti gli atti e documenti storici relativi alla tenuta di Decima confermerebbero che le stesse erano state concesse non in dominio feudale, ma in pieno dominio, prima al Monastero di San Paolo, successivamente al Monastero dei SS. Andrea e Saba, infine (nel 1561) alla Reverenda Camera Apostolica, la quale - infatti - le aveva vendute, nello stesso anno 1561, all'Ospedale di S. Spirito in Sassia.

In tutti questi atti di trasferimento della proprietà, così come in quelli successivi (tra cui l'atto del 1826 a favore della famiglia Torrigiani e quindi alla famiglia Parravicini) non si [fa] alcuna menzione di eventuali "servitù rustiche" o "usi" riservati a comunità di abitanti insediate sulle terre medesime o in luoghi finitimi.

Osserva ancora parte ricorrente che, anche a voler ritenere la tenuta di Decima di carattere feudale, la nota presunzione - che vuole i diritti civili sussistenti in presenza di un feudo - non potrebbe nella specie operare; l'inf feudazione infatti non comporta alcuna presunzione di demanialità, quando, come nella specie, essa abbia preceduto la costituzione dell'insediamento abitativo - il quale ultimo non ha quindi alcun carattere originario e non giustifica il riconoscimento alla popolazione insediata di un patrimonio separato.

La ricorrente non si esimeva infine da alcune minori osservazioni relative all'esercizio della caccia, ma concludeva richiedendo una approfondita indagine storico-giuridica sull'esistenza dei diritti contestati.

Il ricorso veniva dapprima acquisito sul ruolo del Cons. De Nisco, che lo trattava per una sola udienza, successivamente sul ruolo del Consigliere Roberto Napolitano, che il 23.11.1992 affidava al Prof. Emanuele Conte dell'Università di Roma l'incarico di accertare, *previa ricostruzione delle vicende storiche e giuridiche della zona, la qualitas soli dei terreni interessati.*

Le operazioni peritali iniziavano il 22.1.1993.

Prima del deposito della relazione peritale, l'Avv. Maria Luisa Acciari e il Prof. Vincenzo Cerulli Irelli di Roma si costituivano in giudizio per la società ricorrente in luogo dell'Avv. Colacino, chiedendo di essere autorizzati a chiamare in garanzia il proprio dante causa, la principessa Parravicini; il Commissario decideva in conformità.

Seguiva un lunghissimo periodo di rinvio, connesso all'abbandono dell'incarico commissariale da parte dei due consiglieri, che avevano trattato la controversia, l'uno dei quali, De Nisco, tramutato a sua domanda ad altra sede, il secondo, Roberto Napolitano, addirittura dimissionario dall'ordine giudiziario.

Soltanto nel febbraio del 1994, lo scrivente Commissario, assegnato il procedimento a se medesimo, era in grado di disporre la comparizione delle parti per una nuova udienza (cfr. ord. 4.2.94); proprio in questa udienza (26.2.1994), nella perdurante contumacia del Comune, egli autorizzava il ricorrente a chiamare in garanzia il proprio venditore.

Si giungeva in tal modo all'udienza del 14.5.1994, durante la quale il terzo chiamato in causa (la Principessa Maria Camilla Parravicini) si costituiva per gli uffici dell'Avv. Vincenzo Colacino.

Nella stessa occasione, era presente in aula il Presidente della Soc. Cooperativa Agricoltura Nova, Sig. Pataconi, il quale manifestava l'intenzione di intervenire nel presente giudizio per la cooperativa menzionata. In proposito, la difesa di parte ricorrente spiegava immediatamente una dura e motivata opposizione, ma il Commissario autorizzava il Pataconi a costituirsi in giudizio a nome proprio, come gli consentiva la sua residenza in Roma - cioè la sua qualità di titolare dei contestati diritti civici - e la costituzione avrebbe avuto seguito mediante deposito in Cancelleria dell'atto di intervento in data 9.4.1997.

La causa perveniva per la prima volta a discussione all'udienza del 18.1.1996; in quest'ultima occasione, le parti presenti e costituite (l'Avv. Capo in sostituzione dell'Avv. Colacino per la Principessa Pallavicini, l'Avv. Lorusso per il Comune di Roma e l'Avv. Acciari per la Soc. Bonifiche, ricorrente) prendevano le conclusioni sotto riportate.

Su tali conclusioni, la discussione conclusiva seguirà effettivamente solo all'udienza del 10.12.1997, non senza un ulteriore tentativo, da parte della cooperativa Agricoltura Nova di costituirsi tardivamente in causa (ud. 10.4.1997).

CONCLUSIONI DELLE PARTI

- per la parte chiamata in causa, Maria Camilla Parravicini (Avv. Capo in sostituzione dell'Avv. Colacino): Venga dichiarata l'estraneità della chiamata in causa, Princ.ssa Parravacini, alla controversia in esame; subordinatamente l'interveniente aderisce alla richiesta di riconoscimento della natura allodiale della tenuta "Castello di Decima" e di declaratoria di inesistenza di usi civici sulla stessa tenuta, previo, occorrendo espletamento di apposita consulenza storico-giuridica. Con condanna in ogni caso del Comune di Roma e/o della soc. Bonifiche e Gestioni Agricole in Agro Roma alla rifusione delle spese di lite.

- per la SPA BONIFICHE E GESTIONI AGRICOLE IN AGRO ROMANO (Avv. Prof. Vincenzo Cerulli Irelli e avv. Maria Luisa Acciari): Piaccia all'Ecc.mo Commissario per la liquidazione degli usi civici, contrariis reiectis, dichiarare la natura allodiale della tenuta di Decima e in particolare dei terreni oggetto della presente causa e che gli stessi non sono soggetti ad usi civici di alcun genere. Con condanna del Comune di Roma e della Principessa Maria Camilla Pallavicini, chiamata in garanzia, alle spese di causa.

- per il Comune di Roma, costituito in giudizio: Piaccia all'Ill.mo Commissario adito, ogni contraria eccezione disattesa e respinta, respingere la domanda attrice siccome infondata in fatto e diritti e comunque sfornita di prova, con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese del presente giudizio.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Come si legge nel ricorso introduttivo, redatto per la Società Bonifiche e Gestioni Agricole dall'Avv. Vincenzo Colacino, la presente controversia trae la propria origine da un'ordinanza dell'11.5.1983, con la quale il Commissario

dell'epoca, disposta la sospensione di un precedente giudizio - il procedimento *distinto con il N. 37 di RG*, pendente tra il Comune di Roma per la Frazione di Decima e De Amicis ed altri, *avente ad oggetto l'accertamento della esistenza o meno di usi civici sulla c.d. Tenuta di Decima* - aveva ordinato la trasmissione degli atti in sede amministrativa perchè si procedesse a verifica, ai sensi degli artt. 29 e segg. L. 1766/1927 e relativo regolamento.

Va osservato incidentalmente che il Commissario aveva ed ha ancora, per legge, il potere di procedere in contenzioso all'accertamento dei diritti civici anche in assenza di una domanda di parte, onde mal si giustificava la retrocessione del procedimento alla fase amministrativa e la sua migrazione alla sede regionale; il Commissario, in altri termini, ben poteva procedere d'ufficio all'accertamento di insieme anche nella sede contenziosa già aperta, prima e a prescindere da una analoga iniziativa regionale.

E' un fatto che la remissione degli atti alla Regione non riusciva a produrre, nel caso di specie, alcun effetto; come testimonia la stessa società ricorrente, infatti, dopo oltre otto anni dall'ordinanza commissariale, *le operazioni di verifica, ancorchè avviate dal competente Assessorato Regionale, non [erano] state effettuate [...]*.

Questo esito era, del resto, largamente prevedibile; se infatti la Regione avesse dato corso al suggerimento commissariale, essa avrebbe finito con l'assumere un ruolo subalterno ed esecutivo rispetto al Commissario giudice, rinunciando ad una propria gelosa prerogativa - quella connessa all'autonomia della verifica demaniale e alla discrezionalità, almeno tecnica, dei tempi e dei modi dell'iniziativa di accertamento.

Detta in termini più chiari, la Regione avrebbe finito per diventare un semplice ausiliare del Commissario medesimo; cosa che, nel presente panorama politico-istituzionale, avrebbe comportato per la Regione stessa una inaccettabile rinuncia al proprio profilo politico in favore di quello tecnico giuridico, affidato al Commissario, rendendo del tutto incomprensibile, anzi contraddicendo la separazione delle competenze amministrative da quelle giurisdizionali e il loro affidamento ad una istanza diversa da quella giudiziaria.

E' vero che, non ottemperando all'invito del giudice, la Regione ha finito per lasciare senza tutela gli ipotetici diritti collettivi che avrebbe dovuto accertare. Ma qui si manifesta con evidenza un altro limite dell'iniziativa regionale, ben più radicale e diffuso di quanto non emerga dalla presente vicenda; un limite che finisce per mettere in dubbio la ragionevolezza del

trasferimento di competenze disposto, in questa materia, dal DPR 616 del 1977.

Se, infatti, l'accertamento amministrativo dei diritti collettivi non può essere imposto alla Regione da una iniziativa giudiziaria dettata da ragioni di legalità, esso rimane di fatto necessariamente subordinato ad esigenze di opportunità o, se si vuole, ad esigenze in senso lato politiche, che la sola Regione è competente a valutare, ma che, per converso, si contrappongono necessariamente alla natura primaria ed assoluta dei diritti da accertare.

E' principio generale che i diritti soggettivi sono tali quando gli interessi sottesi siano suscettibili di una tutela giudiziaria diretta ed assoluta, al punto che - ove la tutela giudiziaria non sia prevista o sia in qualche modo subordinata ad altre esigenze - gli interessi oggetto dell'accertamento non possono assumere la qualifica formale di diritti, ma se mai quella di interessi, semplici o legittimi a seconda dei casi.

Il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative di accertamento dei diritti collettivi, lungi dal rilanciarne e generalizzarne l'esercizio, come era nelle speranze dei promotori, lo ha subordinato di fatto ad interessi diversi, non necessariamente illegittimi, ma certamente estranei al contenuto e alla natura dei diritti da accertare, e ne ha indebolito l'accertamento e la tutela giudiziaria, quasi mai - quest'ultima - sostenuta da quegli interessi di fatto che promuovevano o sostenevano la prima, anzi a questi interessi normalmente contrapposta come un ostacolo quasi insormontabile.

L'esistenza e la rilevanza di interessi ulteriori e diversi, da quelli sottesi ai diritti da accertare, ha certamente determinato, nel caso di specie, la caduta del suggerimento che il giudice aveva rivolto alla Regione Lazio, affinché all'accertamento questa procedesse per prima in sede amministrativa; l'omissione regionale, d'altra parte, comunque la si voglia valutare sotto il profilo amministrativo e penale, ha determinato a sua volta una nuova iniziativa giudiziaria per un accertamento negativo di demanialità, avanzata dalla attuale ricorrente davanti al Commissariato.

Allo stato, nulla consente di escludere, peraltro, che una volta completato quest'ultimo accertamento e consacrata in un provvedimento giurisdizionale la natura allodiale o demaniale dei terreni in controversia, gli interessi contrapposti - privilegiati dalla inerzia regionale - non prendano a loro volta nuove iniziative - non, certamente, in sede giurisdizionale, dove il principio del *ne bis in idem* farebbe loro ostacolo, ma in sede amministrativa, dove

tale ostacolo non è immediatamente evidente e dove, in ultima analisi, esso può venire agevolmente pretermesso o compromesso tra le parti o con gli stessi istruttori regionali, incaricati delle nuove indagini.

La perversità di tal sistema è difficilmente immaginabile in astratto. Esso determina, infatti, di ogni diritto collettivo accertamenti reiterati e mai definitivi, determina la separazione radicale di ogni accertamento amministrativo dal contenzioso che ne consegue e, di conseguenza, il suo snaturamento; determina la generale revocabilità e provvisorietà di ogni accertamento, giudiziario o amministrativo, passato, presente o futuro, e la sua concreta strumentalizzazione agli interessi di fatto, destinati prima o dopo a prevalere.

Un rimedio - parziale, ma efficace - a questi esiti perversi e distruttivi è costituito dalla trascrizione sui libri immobiliari delle decisioni giudiziarie di accertamento - ed anche dalla trascrizione delle decisioni amministrative, ove queste siano divenute definitive, cioè siano state sottoposte al giudice per l'omologa di regolarità, abbiano formato di poi oggetto di regolare pubblicazione e non siano state oggetto di tempestiva opposizione giudiziaria.

Una decisione trascritta può venir infatti opposta in ogni tempo non solo alle controparti o ai loro eredi e aventi causa, ma anche agli organi giudiziari o amministrativi dai quali la decisione stessa emani, vietando la reiterazione dei procedimenti e i nuovi accertamenti di comodo.

Occorre pertanto che le parti interessate alla presente decisione provvedano alla sua trascrizione sui libri immobiliari.

2. Nel merito, la presente controversia va decisa alla stregua della relazione storico-giuridica condotta dal CTU Prof. Emanuele Conte.

Senza qui trascrivere per ragioni di spazio la suggestiva relazione, che va peraltro integralmente richiamata, conviene tenersi alle conclusioni finali, laddove si dà atto, in primo luogo, che nel 1927 era stata fatta tempestiva denuncia degli usi civici di semina, pascolo e raccolta della legna secca, rivendicati dall'Amministrazione a favore dei residenti nel Comune di Roma; dove si precisa tuttavia che il Comune di Roma non aveva mai, successivamente, portato alcuna prova nel senso dell'esistenza dei diritti denunciati.

Unico indizio favorevole alla demanialità, l'esistenza di un *Castrum Decimi*, la cui natura feudale potrebbe far presumere la contestuale demanialità dei terreni

circostanti, secondo il vieto broccardo *ubi feuda, ibi demania*; ma, secondo il CTU, la *feudalità del luogo* emerge chiaramente [...] soltanto nel XVIII secolo, quando i Torrigiani [signori dei luoghi] si fregiarono del titolo di baroni dapprima, di marchesi poi; ampliarono il casale, trasformandolo in un vero castello e vollero popolarlo di vassalli, istituirono magistrati per l'amministrazione della giustizia, ottennero un riconoscimento pontificio della loro dignità e della giurisdizione che esercitavano.

A questo periodo si riferiscono anche le esigue, esplicite testimonianze di diritti reali esercitati sulla tenuta da soggetti diversi dal suo proprietario - i cinque vassalli che nel 1710 si trasferirono a Decima per ripopolare il luogo, cui i baroni concessero appezzamenti in enfiteusi a terza generazione, nonché il diritto di raccogliere legna secca per gli usi domestici.

Orbene, a parere del CTU, la condizione personale vassallatica dei coloni non può in alcun modo attirare nella sfera dell'uso civico il diritto derivante dalla concessione enfiteutica, la quale produce effetti in capo a concessionari singoli, non a collettività, e dà luogo a uno sfruttamento integrale del terreno concesso, onde anche la presenza di questi vassalli, connessa al rapporto enfiteutico che essi avevano sulle terre, nulla dice della natura collettiva dei terreni in questione.

E' ben vero che il diritto di legnare, ai medesimi riconosciuto, potrebbe rappresentare una manifestazione del loro uso civico sulle terre in questione; ma si tratterebbe, nel caso, di una manifestazione assai singolare, dal momento che [tale] diritto non appare come un riconoscimento di diritti "naturali" delle popolazioni, eventualmente risorgenti con ripopolamento della zona, bensì piuttosto come una sorta di concessione annessa al contratto enfiteutico ed atta a incentivare il radicamento del concessionario in zona, alla stessa stregua della casa d'abitazione, della semente e del denaro per l'acquisto degli attrezzi, cioè delle altre cose fornite al colono per la sua sussistenza.

Il CTU formula di poi l'ipotesi che la condizione di vassalli, attribuita ai coltivatori settecenteschi della tenuta, serva a richiamare la condizione riconosciuta alla popolazione medievale della zona, comportando in qualche modo la reviviscenza di un antico diritto di legnatico di cui sia essi sia i feudatari ignoravano l'esistenza. Subito dopo averla formulata, il Conte riconosce tuttavia che una simile ipotesi sarebbe troppo ardita, perchè presupporrebbe l'esistenza e l'identificazione lungo i secoli di storia che vanno dalla prima menzione medievale di Decima fino ai giorni nostri [di] una popolazione dotata delle

caratteristiche necessarie per poter essere considerata titolare di diritti collettivi.

In proposito, egli così prosegue: Il più cospicuo insediamento stabile di cui restino prove positive è, allo stato delle mie conoscenze, lo sparuto gruppetto di cinque coloni settecenteschi, legati ai Torregiani da contratti di enfiteusi stipulati singolarmente. Essi erano però troppo pochi e troppo estranei al territorio che eran venuti ad abitare per esser considerati una collettività ed esser soggetto come tale di diritti civici. Ciò del resto è confermato a posteriori dal fatto che di questi abitatori settecenteschi si perde nell'ottocento ogni traccia.

L'inesistenza di diritti collettivi di remota origine appare in tal modo pienamente dimostrata; di conseguenza, va accolta la domanda attrice e dichiarata l'allodialità dei suoli in possesso della Soc. Bonifiche e Gestioni Agricole.

Le spese della controversia debbono gravare sulla parte convenuta soccombente, cioè sul Comune di Roma - le altre parti non avendo espletato alcuna attività processuale e potendone quindi essere esentate in via equitativa. Sempre in via equitativa, le spese vanno quantificate in f. 7.000.000 per la indagine peritale, e in f. 5.000.000 per le spese di giustizia sostenute dalla parte vittoriosa.

PQM

In accoglimento della domanda spiegata dalla Soc. Bonifiche e Gestioni Agricole in Agro Romano, ricorrente, e dall'interveniente Maria Camilla Parravicini, il Commissario dichiara la natura allodiale dei terreni siti in territorio del Comune di Roma, Tenuta di Decima, ed appartenenti alla società ricorrente; condanna il Comune di Roma alle spese di lite che liquida in f. 5.000.000 complessive, oltre f. 7.000.000 per le spese peritali; dichiara compensata ogni spesa inerente la costituzione in giudizio della Cooperativa Agricoltura Nova.

Roma, 27 aprile 2001

IL COMMISSARIO
Dott. Franco Carletti

