



REPUBBLICA ITALIANA

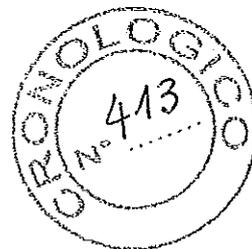
COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI

USI CIVICI PER LAZIO, TOSCANA ED UMBRIA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO



28 OTT. 2011



28 OTT. 2011

Il Commissario aggiunto, dott. Pietro Catalani, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa demaniale n. **6/1999** di Ruolo Generale, posta in decisione all'udienza del 2 febbraio 2011 e vertente

fra

Parte ricorrente: Comune di Capena, in persona del Sindaco *pro-tempore*;

Difensore: avv. *[faded]*

Domicilio eletto: via *[faded]* n. 9 Roma,

nonché

Parte ricorrente: Comune di Castelnuovo di Porto, in persona del Sindaco *pro-tempore*;

Difensore: avv. *[faded]*

Domicilio eletto: via *[faded]* n. *[faded]*;

e

Parte ricorrente: Comune di Fiano Romano, in persona del Sindaco *pro-tempore*;

Sede/Residenza: Casa Comunale – Fiano Romano;

Difensore: nessuno;

Domicilio eletto: nessuno;

contro

Parte convenuta: Università Agraria di Capena, in persona del Presidente *pro-tempore*;

Difensore: avv. Luigi Bizzarro;

Domicilio eletto: via Tullio Nevola n. 112 - Roma

e

Parte intervenuta: Regione Lazio, in persona del Presidente *pro-tempore*;

Difensore: Avvocatura Generale dello Stato;

Domicilio eletto: via dei Portoghesi n. 12 – Roma.

Oggetto: Opposizione ex art. 30 del R.D. n. 332/1928 avverso la “Relazione sulla *qualitas soli* della tenuta della Vaccareccia nel Comune di Capena e nel Comune di Castelnuovo di Porto, di proprietà dell’Università Agraria di Capena” redatta dall’istruttore demaniale dott. Edoardo Serata in data 8 settembre 1998 nonché per la declaratoria di allodialità e libertà da ogni e qualsiasi gravame di uso civico dei terreni siti nel Comune di Capena e ricadenti nella tenuta Vaccareccia.

Svolgimento del processo

Con ricorso in data 4 gennaio 1998 il Sindaco del Comune di Capena, difeso dall’avvocato Giovanni Valeri del foro di Roma, esponeva che:

1. che con D.P.G.R. n. 485 del 5.3.1997, la Regione Lazio ha conferito al Dott. Edoardo Serata, Istruttore demaniale ai sensi della l.reg. Lazio n.

8/86, l'incarico di "accertare l'esistenza dei diritti civici e la qualitas soli della tenuta di Vaccareccia, ricadente, oggi, in parte nel territorio del Comune di Capena e in parte in quello del Comune di Castelnuovo di Porto";

2. che il predetto incarico è stato espletato dal Dott. Serata con la Relazione dell'8.9.1998 (doc. 1), depositata presso la Segreteria dell'Università Agraria di Capena e pubblicata in data 4.12.1998 mediante affissione del relativo avviso all' Albo Pretorio della medesima Università (doc. 3);

3. che nella cennata Relazione viene affermata l'appartenenza al demanio collettivo dell'Università Agraria di Capena della tenuta di Vaccareccia (di ha. 365 ca.) ricadente per ha. 171 ca. nel territorio del Comune di Capena e per ha. 194 ca. (a seguito della rettifica dei confini territoriali dei Comuni di Roma, Capena e Castelnuovo di Porto di cui al r.d.l. n. 264 del 7.3.1935) in quello del Comune di Castelnuovo di Porto (doc. 1, pag. 30);

Considerato

4. che, in via preliminare, deve essere rilevata l'assoluta e radicale nullità del decreto con il quale la Regione Lazio ha disposto l'indagine peritale in oggetto, poiché la verifica sulla qualitas soli dei terreni in questione aveva già formato oggetto di precedenti accertamenti (in proposito v. più ampiamente in seguito) i quali, in mancanza di opposizioni o reclami entro i termini assegnati dalla legge, hanno acquistato efficacia preclusiva e fanno stato a tutti gli effetti fra le parti (sul punto v. la sentenza del Commissario agli Usi Civici di Roma, Dott. F. Carletti, 23.12.1998 n. 36, pag. 20);

5. che la predetta nullità si trasmette, in base ai principi generali, alla Relazione del Dott. Serata (idem, pag. 21);

6. che, anche a voler tralasciare le predette considerazioni preliminari e passando a valutare nel merito la Relazione opposta, le conclusioni cui perviene il Dott. E. Serata non sono condivisibili poiché risultano fondate su presupposti, oltre che contraddittori, inesatti e generici (non è infatti possibile dare un riscontro alle considerazioni ivi riportate anche tenuto conto della esiguità dei documenti ad essa allegati, doc. 1, pag. 33);

7. che, inoltre, dette conclusioni sono smentite da quanto affermato sia nella sentenza del Commissario agli Usi Civici di Roma n. 36/98 cit., sia nella CTU redatta dal Geom. Angelo Benedetti in data 30.10.1998 (depositata nel giudizio pendente dinanzi a codesto Ecc.mo Commissariato con il n. r.g. 41/97, pag. 4), entrambe relative alla verifica della qualitas soli di alcuni terreni compresi nella tenuta di Vaccareccia e sulla base delle quali è possibile sostenere che:

7.1. con Atto di Concordia stipulato in data 23.12.1617, il Monastero di San Paolo - originario proprietario delle terre in questione - concedeva in perpetuo alla Comunità di Leprignano (denominazione originaria del Comune di Capena, poi modificata con r.d.l. 5.6.1933 n. 708) lo jus pascendi, lo jus seminandi e lo jus lignandi sui terreni compresi nella tenuta di Vaccareccia;

7.2. a seguito di una seconda transazione tra il Monastero e la Comunità di Leprignano del 1789, le terre assegnate alla medesima Comunità nella tenuta in questione ammontavano a 23 rubbia (ha 42 ca.) come risulta da una perizia redatta dall'agrimensore Ricci in data 18.6.1792 (v. CTU cit. e documenti ivi richiamati, pag. 5 nonché la sentenza del Commissario agli Usi civici di Roma n. 36/98 cit., pag. 26) e come è altresì confermato dal

"nuovo catasto" del 1861, in cui solo i predetti ha 42 risultano intestati al Comune, mentre la restante parte della tenuta risulta di proprietà privata (v. sentenza n. 36/98 cit., pag. 22);

7.3. la coesistenza, nella tenuta di Vaccareccia, di terreni appartenenti a privati e di dominio pubblico era già desumibile nelle perizie giudiziali dell'agrimensore Giovanni Gabrielli del 27.11.1786 e del 21.5.1788 (v. CTU cit. e suoi allegati, pag. 14);

7.4. tali dati sono ulteriormente confermati dalle sentenze del Tribunale civile di Roma n. 3461 del 15.12.1893 e della Giunta d'Arbitri istituita ai sensi della l. n. 5489/1888 (recante l'abolizione delle servitù civiche nelle province ex pontificie) n. 153 del 7.7.1894, attestanti l'appartenenza all'utile dominio dell'Università Agraria di Leprignano di soli ha 42 dell'area ricadente nella predetta tenuta (v. sent. n. 36/98 cit., punto 4, pagg. 14-16 e CTU cit., pagg. 6-10);

7.5. le stesse conclusioni sono altresì riscontrabili nelle relazioni di verifica demaniale relative alla tenuta in questione, redatte dall'Istruttore agro Paolo Prestia in data 1.2.1935 e 30.9.1935, nell'ambito del procedimento attivato ai sensi dell'art. 3 l. n. 1766/27, nelle quali si esclude la presenza di occupazioni abusive nella tenuta di Vaccareccia (v. CTU cit., pagg. 10-12; sent. n. 36/98 cit., pagg. 24 e 25), i cui contenuti sono stati successivamente recepiti dal Commissario degli Usi Civici nella sua nota prot. n. 433 del 18.3.1943 (v. CTU cit., all. 14);

7.6. gran parte delle terre gravate da uso civico ricadenti nella tenuta di Vaccareccia sono state interessate da un progetto di liquidazione reso esecutivo con decreto del 10.6.1940, per la parte non opposta, e con

sentenza del Commissario per gli Usi Civici del 1.3.1941, per la parte che aveva formato oggetto delle opposizioni presentate dai privati possessori (v. CTU cit., pag. 13); 7.7. in particolare, i provvedimenti di liquidazione e/o affrancazione intervenuti nel corso degli anni hanno interessato terreni compresi in quella parte della tenuta di Vaccareccia che ricade nel territorio del Comune di Capena (v. CTU, pag. 22);

8. che in base a quanto sin qui riportato è pertanto evidente che la Relazione opposta, attestante l'appartenenza all'Università Agraria di Capena dell'intera area della loc. Vaccareccia compresa nel Comune di Capena, è basata su un'erronea interpretazione dei documenti in essa esaminati (cfr. sent. n. 36/98 cit., CTU cit. e suoi allegati con doc. 1) e non tiene conto dei provvedimenti di liquidazione e/o affrancazione degli usi civici intervenuti nel corso degli anni;

9. che la stessa è altresì inattendibile in quanto si avvale, da un lato, dei dati estrapolati dai catasti del 1660, 1703 e 1746 i quali, essendo stati compilati su iniziativa dei monaci, erano privi di valore probatorio come sancito dalla Sacra Rota con decisione del 16.4.1779 (v. sent. n. 36/98 cit., pag. 25), dall'altro, delle conclusioni contenute nella relazione redatta nel 1928 da un Commissario prefettizio dell'Università Agraria, Dott. Gianfranco De Nava, e, quindi, da un consulente di parte (idem, pagg. 27 e 28);

10. che pertanto, al contrario di quanto sostenuto dal Dott. E. Serata nella Relazione opposta, il territorio del Comune di Capena compreso nella tenuta di Vaccareccia non risulta più gravato da usi civici;

11. che, alla luce delle considerazioni surriportate, è inoltre palese l'interesse del Comune di Capena a proporre la presente opposizione

avverso la Relazione istruttoria del Dott. E. Serata poiché detta Relazione, affermando erroneamente la presenza di usi civici sull'intera estensione della tenuta di Vaccareccia compresa nel suo territorio, limita le sue attribuzioni in materia di pianificazione territoriale, in particolare, contrastando con la variante al p.r.g. comunale per il recupero dei nuclei abusivi di cui alla delibera C.C. n. 28 del 12.5.1997 (in corso di approvazione da parte della Regione Lazio) relativa ai terreni in questione;

12. che il predetto interesse del Comune di Capena è ulteriormente confermato dal fatto che la Relazione opposta rende il suo operato illegittimo, per violazione dei principi di buon andamento e di buona amministrazione, nei confronti dei privati possessori dei terreni in questione i quali hanno fatto affidamento sulla relativa allodialità.

In conclusione il Comune di Capena ricorreva :

ai sensi dell'art. 30 r.d. n. 332/28 avverso la "Relazione sulla qualitas soli della tenuta della Vaccareccia nel Comune di Capena e nel Comune di Castelnuovo di Porto, di proprietà dell'Università Agraria di Capena" redatta dall'Istruttore demaniale Dott. Edoardo Serata in data 8.9.1998, chiedendo a codesto Ecc.mo Commissario per gli Usi Civici nel Lazio, Toscana ed Umbria di citare in giudizio l'Università Agraria di Capena in persona del suo Presidente protempore e la Regione Lazio in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale per ivi sentir dichiarare, in via preliminare, la radicale e originaria nullità del D.P.G.R. Lazio n. 485 del 5.3.1997 e della Relazione istruttoria regionale opposta ed, in via principale, l'allodialità e la libertà da ogni e qualsiasi gravame di uso civico dei terreni siti nel Comune di Capena e ricadenti nella tenuta Vaccareccia.

Al ricorso venivano allegati la relazione tecnica del Dott. E. Serata datata 08 settembre 1998, la delibera C.M. del Comune di Capena di conferimento di incarico difensivo, l'avviso all'Università Agraria di Capena del 04 dicembre 1998.

Il Commissario dell'epoca Dott. Franco Carletti, disponeva la comparizione delle parti indicate in epigrafe dinanzi a sé per l'udienza del 12 aprile 1999.

L'Università Agraria di Capena assistita dall'avvocato Pietro Federico, del foro di Roma, si costituiva in giudizio con comparsa del 12 aprile 1999 in cui sosteneva l'improponibilità o comunque l'inammissibilità del ricorso per difetto di tempestiva opposizione da parte del Comune alla verifica demaniale. A seguito di ben due rinvii d'ufficio, la data della prima udienza di comparizione veniva rimandata e fissata al 19 luglio 1999, giusta decreto commissariale n. 376 del 05 luglio 1999.

Il 19 luglio 1999 era presente l'avv. Valeri il quale dava atto di aver rinunciato al mandato professionale conferitogli dal Comune di Capena con deliberazione n. 314/98 e che nessuno era comparso in sua sostituzione. Per l'Università Agraria era presente la dott.ssa Federica Sordini, in sostituzione dell'avv. Pietro Federico, nonché il Presidente pro-tempore Zuccherini Giuliano.

Il Commissario rilevato che si poneva pregiudizialmente la questione della efficacia della relazione peritale firmata dall'istruttore regionale dott. Serata e che occorreva in proposito sentire il medesimo, rinviava 6 ottobre 1999, mandando alla cancelleria per la citazione del perito Serata, affinché comparisse personalmente a rendere i necessari chiarimenti sulle osservazioni di parte ricorrente; riservava ogni decisione in merito alla richiesta di ulteriori diversi strumenti istruttori e designava in ogni caso fin da allora quale CTU il geom. Angelo Benedetti presente in aula rinviando per la formulazione dei quesiti alla data che sarebbe stata indicata alla prossima udienza.

Intanto con comparsa di costituzione del 04 ottobre 1999 l'Avvocatura Generale dello Stato interveniva in giudizio nell'interesse della Regione Lazio e sosteneva che:

Contestando l'ammissibilità e la fondatezza della domanda attorea e riaffermando la piena legittimità e validità della perizia del dott. Serata.

In via preliminare si eccepisce, ai sensi degli artt. 15 e 30 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, la tardività del ricorso, in quanto presentato oltre il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'istruttoria, avvenuta il 4 dicembre 1998.

Si contesta altresì quanto affermato circa la pretesa nullità del Decreto PGR n. 485/97 di nomina del dott. Serata quale perito istruttore incaricato di redigere relazione storico-giuridica relativa alle terre ricadenti nella tenuta "Vaccareccia", per avere tali terre già formato oggetto di precedenti accertamenti non opposti nei termini di legge e perciò definitivi. L'accertamento peritale disposto in sede amministrativa su richiesta del Comune di Capena, infatti, è stato ritenuto necessario a fronte delle diverse e contrastanti interpretazioni che dei precedenti accertamenti sono state fornite dai periti demaniali che nel tempo hanno lavorato sul medesimo territorio.

Dai principi generali non si desume, inoltre, la necessaria pregiudizialità dell'accertamento giurisdizionale rispetto a quello amministrativo. Anzi, la Corte Costituzionale, nell'ordinanza n. 103 del 3 aprile 1996, ha dichiarato che siffatti accertamenti sono autonomi.

Nel merito della controversia va rilevato che, se è vero che, nella relazione del dott. Serata, non risultano richiamati alcuni provvedimenti, quali il

decreto commissariale di liquidazione del 10 giugno 1940 e la sentenza del 10 febbraio-1° marzo 1941, ciò tuttavia non sembra inficiare le conclusioni cui giunge lo stesso istruttore. In particolare è il caso di ricordare che la Giunta d'Arbitri, con sentenza del 7 luglio 1894, ha escluso dall'affrancazione, perché di utile dominio della popolazione, tra le altre, la intera tenuta di Vaccareccia. Ora, se l'utente delle servitù in tutto il resto del territorio è la popolazione rappresentata dall'Università Agraria, per il principio che "res propria neminem servit", non ha luogo affrancazione in dette tenute. Se ne deve dedurre che tutti gli atti di liquidazione-affrancazione posti in essere nel tempo sia dalla stessa Giunta d'Arbitri, sia dal Commissario agli usi civici e riguardanti quelle terre della tenuta Vaccareccia, catastalmente intestate ai privati, dovrebbero considerarsi invalidi.

In coerenza a quanto sopra dedotto si conclude, con salvezza di ogni deduzione, diritto e ragione per una declaratoria di infondatezza della domanda avversa.

Si teneva quindi l'udienza del 6 ottobre 1999, di cui si riporta il relativo verbale:

Successivamente il giorno 6/10/99 ore 15.30 sono comparsi:

l'avv. Del Vecchio per il Comune che si costituisce depositando fascicolo e delega della Giunta Comunale

l'avv. Pietro Federico per l'Università Agraria di Capena

l'avv. Barbieri per la Regione Lazio nei procedimenti in cui la Regione è stata citata dall'avv. Valeri più il ricorso del Comune di Capena

il geom. Angelo Benedetti convocato in data odierna per l'incarico di C.T.U.;

Il Commissario, constatata l'ora tarda sospende l'udienza e fissa per il proseguo l'udienza del 12/10/99 ore 10 invitando le parti a produrre memorie e deduzioni.

Nella comparsa di costituzione, depositata all'udienza del 6 ottobre 1999, il Comune di Capena, difeso dall'avvocato Barbara Del Vecchio del foro di Roma, esponeva che:

Premesso

che il Comune di Capena ha attivato il presente giudizio in opposizione alla istruttoria Serata;

che peraltro il Giudice adito è giudice dei diritti soggettivi e dalla citata perizia non sono risultate terre di pertinenza del Comune di Capena;

che vi è carenza di interesse ad agire del Comune ai sensi dell'art. 100 c.p.c.

che comunque risulta che con sentenza il Commissario agli Usi Civici abbia già dichiarato la nullità dei provvedimenti amministrativi di accertamento e di conseguenza della istruttoria Serata;

che allo stato non è interesse del Comune coltivare l'opposizione così come proposta;

tutto ciò premesso

chiede

la cancellazione della causa dal ruolo ed, in subordine, l'accertamento della qualitas soli, rinunciando alla opposizione sulla natura civica delle terre.

Il Comune pertanto aveva mutato radicalmente la propria opinione circa la verifica amministrativa Serata ed in pratica rinunciava all'originaria opposizione.

All'udienza del 12 ottobre 1999 erano presenti l'avvocato Del Vecchio, che ribadiva la richiesta del Comune, e la Dott.ssa Sordini, in sostituzione dell'avvocato

Federico, che si opponeva alla richiesta del Comune.

Il commissario dell'epoca, ritenuto che fosse necessario integrare il contraddittorio nei confronti dei singoli possessori dei terreni e che il Sindaco dovesse rendere conto delle diverse opinioni e richieste espresse dal Comune, lo convocava per l'udienza del 6 dicembre 1999, a cui rinvia.

In tale data erano presenti la dott.ssa Sordini, in sostituzione dell'avvocato Pietro Federico per l'Università Agraria, l'avvocato del Comune di Capena Del Vecchio ed il Sindaco di Capena che, modificando l'ultima opinione espressa, tornava sulla prima posizione e confermava l'interesse del Comune all'accertamento dinanzi a questo Commissariato, della qualità giuridica dei terreni di cui alla verifica amministrativa.

In tal modo il Sindaco in pratica revocava la rinuncia agli atti espressa da ultimo dal Comune e si riportava all'originario ricorso. Si teneva poi l'udienza di mero rinvio il 19 aprile 2000.

Successivamente il 22 novembre 2000, presenti gli avvocati Sordini per l'Università Agraria e Del Vecchio per il Comune, il Commissario rilevava che con decreto 17 ottobre 2000 iscritto al R.G. 36/2000 era stato promosso accertamento generale della qualità del suolo di tutti i terreni attribuiti all'Università Agraria di Capena e al Comune di Capena dalle perizie redatte per incarico della Regione Lazio dall'architetto Marta Spigarelli e dal dott. Edoardo Serata, riteneva che vi fosse identità di petitum e causa petendi fra quel procedimento e questa controversia, disponeva il rinvio all'udienza del 17 gennaio 2001 e riservava la riunione fra i due procedimenti.

Il 17 gennaio 2001 erano presenti il Sindaco di Capena dott. Riccardo Benigni, l'avvocato Pucci in sostituzione dell'avvocato Del Vecchio, che chiedeva

l'estromissione del Comune in quanto la controversia avrebbe riguardato solo gli interessi e i diritti dell'Università Agrarie e non del Comune.

Il Commissario dell'epoca, però, non rispondeva alla domanda di estromissione del Comune e rilevava invece che l'Università Agraria non aveva più un difensore in quanto l'avvocato Pietro Federico aveva rinunciato al mandato, intimava allora all'Università Agraria di procedere alla nomina di un nuovo difensore entro venti giorni e in caso di inerzia sul punto dell'Università Agraria riteneva che sarebbe stato necessario nominare per essa un curatore speciale che individuava sin da allora nel Segretario Comunale di Capena; rinviava quindi al 9 marzo 2001.

In tale data si presentava solo l'avvocato dello Stato Barbieri il quale dichiarava di rinunciare alla causa. Il Commissario ordinava la comparizione delle parti al 5 aprile 2001.

In tale data venne redatto un verbale dattiloscritto che si riporta per intero:

Oggi, 5 aprile 2001, alle ore 16, è presente soltanto il dott. Pompeo Savarino, in rappresentanza dell'Università Agraria di Capena, il quale insiste preliminarmente perché il Commissario voglia esperire un serio tentativo di conciliazione, convocando all'uopo anche l'Assessore Regionale all'Agricoltura, essendo la Regione stata citata a comparire in causa ed essendo visi costituita mediante l'Avvocatura dello Stato.

Il Commissario, dato atto di quanto sopra, invita il Comune di Capena a voler identificare gli occupatori delle terre in controversia per i quali non sia ancora stata incardinato un analogo contenzioso e si riserva di integrare il contraddittorio anche nei loro confronti; in subordine, invita l'Università Agraria di Capena, rappresentata in giudizio dal dott. Savarino quale Curatore Speciale, ad attivarsi essa medesima nello stesso senso; fin d'ora

in ogni caso dispone la comparizione personale davanti a sé dell'attuale Assessore all'Agricoltura della Regione Lazio al fine di esperire il richiesto tentativo di conciliazione e si dichiara disposto a convocare le parti a tale scopo in qualunque sede e data gli sia indicata; manda pertanto la Cancelleria perché trasmetta via fax il presente verbale all'attenzione dell'Assessore Regionale Agricoltura della Regione Lazio, e si riserva di disporre in ordine ai mezzi istruttori da esperire in esito alla sua risposta, entro e non oltre gg. 30 da oggi.

Il dott. Savarino, Curatore Speciale depositava anche una comparsa di costituzione in cui sosteneva:

Con la suddetta citazione il Comune di Capena rivendica la natura allodiale e la libertà da ogni e qualsiasi gravame di uso civico di un terreno di asserita proprietà, "Tenuta di Vaccareccia", pertanto il Comune stesso ha contestato la legittimità e le risultanze della relazione dell'Istruttore Demaniale dott. Edoardo Serata incaricato dalla Regione Lazio con DPGR 485/97; il quale ha affermato, al contrario, l'appartenenza al demanio collettivo dell'Università Agraria di Capena dell'intera tenuta "Vaccareccia".

Nell'udienza del 17.01.2001 il Commissario ha disposto la nomina del Curatore Speciale nella figura del Segretario Comunale di Capena.

Nell'udienza del 09.03.2001 il Curatore Speciale dott. Pompeo Savarino produceva delibera della Deputazione Agraria con la quale l'Università Agraria di Capena rinunciava alla causa RG 6/99.

Il Commissario nella stessa udienza disponeva che suddetta rinuncia non poteva avere effetto.

Si costituisce in giudizio l'intestata Università Agraria di Capena, come in epigrafe difesa e rappresentata, riaffermando in via principale la piena legittimità e validità della perizia del dott. Serata. L'accertamento peritale disposto in sede amministrativa su richiesta del Comune di Capena, infatti, è stato ritenuto necessario a fronte delle diverse e contrastanti interpretazioni che dei precedenti accertamenti sono state fornite dai periti demaniali che nel tempo hanno lavorato sul medesimo territorio.

Dai principi generali non si desume, inoltre, la necessaria pregiudizialità dell'accertamento giurisdizionale rispetto a quello amministrativo.

Anzi, la Corte Costituzionale, nell'ordinanza n. 103 del 3 aprile 1996, ha dichiarato che siffatti accertamenti sono autonomi.

In via subordinata di esperire la via conciliativa tra le parti.

Con ordinanza del 30 maggio 2001 il Commissario Carletti rilevato:

... che il Sindaco del Comune di Capena non ha ottemperato all'ordine impartito il 5 aprile u.s. per l'identificazione delle ditte, che sono oggi in possesso, pro quota, delle terre rivendicate dal Comune stesso come appartenenti al proprio demanio collettivo, e ritenuto che, per tale ragione, non è possibile la instaurazione di un corretto contraddittorio;

rilevato che tale identificazione può forse ricavarsi dalle numerose indagini peritali espletate, in sede amministrativa, per il territorio comunale di Capena;

ritenuto necessario ordinare la produzione in giudizio di copia delle citate relazioni – in particolare di tutte quelle espletate dall'arch. Marta Spigarelli;

ritenuto che andranno acquisiti inoltre tutti gli atti relativi alla relazione

peritale redatta da Edoardo Serata, già prodotta come tale in allegato al ricorso – in particolare, l'elenco degli occupatori delle terre ritenute dal Serata demaniali e la documentazione relativa alla pubblicazione della relazione stessa;

ritenuto che tali produzioni andranno effettuate in questa Segreteria nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente, con riserva, in caso di inottemperanza o di ritardo, di trasmettere denuncia ex art. 650 CP contro i responsabili;

ritenuto necessario richiamare fin d'ora la causa in trattazione, fissando all'uopo l'udienza del 12 luglio 2001, ore 10 e segg.

PQM

- Ordina al Sindaco pro-tempore del Comune di Capena di produrre in giudizio entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza*
 - Copia di tutte le relazioni peritali a suo tempo redatte anche in sede amministrativa per il territorio del Comune stesso,*
 - Copia dei relativi allegati e in particolare l'elenco degli occupatori delle terre indicate dal perito come appartenenti al demanio collettivo dell'Ente;*
- Si riserva in caso di inottemperanza di denunciare il Sindaco stesso per il reato di inosservanza di obbligo legalmente dato per ragioni di giustizia (art. 650 CP);*
- Dispone fin d'ora la comparizione personale delle parti per l'udienza del 12 luglio 2001, ore 10 e segg.;*
- Manda la Cancelleria per la notifica del presente provvedimento personalmente al Sindaco di Capena e a tutte le altre parti sopra*

indicate, nelle forme di legge.

Il Comune di Capena rispondeva con missiva del 6 luglio 2001 n. 7084:

In relazione alla Vostra di cui all'oggetto, cronologico 27 del 30.05.01, trasmessa a mezzo fax in data 1.6.2001 ns. prot. 5863, pur avendo ottemperato a quanto in essa richiesto, con la presente si chiarisce ed evidenzia quanto segue..

- L'avv. Valeri non è più difensore del Comune per espressa rinuncia dello stesso in data 13.07.1999 (Prot. 7336 del 16.7.99) ed è stato sostituito dall'avv. Del Vecchio come comunicato a codesto Commissariato;*
- Con delibera di Giunta Municipale n. 222 del 23.7.1999, l'attuale Amministrazione Comunale ha deciso di estromettersi dal contenzioso, in quanto non pertinente agli interessi dell'ente (trattasi di riconoscimento di titolarità tra privati ed U.A.), ed anche per evitare ulteriori spese determinate dal carico nei confronti del Comune delle spese peritali (stante la completa estraneità dell'Ente, già comprovata dalle numerose sentenze del Commissariato stesso).*

In merito all'affermazione di cui all'ordinanza in oggetto "rilevato che il Sindaco del Comune di Capena non ha ottemperato all'ordine impartito il 5 aprile u.s. per l'identificazione delle ditte, che sono oggi in possesso, pro-quota, delle terre rivendicate dal Comune stesso come appartenenti al proprio demanio collettivo e..." si rileva come tale assunto non ha riscontro nei fatti in quanto il Comune, per la controversia in oggetto, non ha mai rivendicato alcuna titolarità riconducibile al proprio demanio collettivo; non si riesce pertanto a comprendere come il Comune venga continuamente

chiamato in causa e coinvolto nel contenzioso, nonostante la specifica deliberazione di G.M. n. 222 del 23.07.1999 e le reiterate volontà manifestate nelle varie udienze.

Non esistendo rivendicazione di titolarità e quindi non essendovi uno specifico contenzioso da parte del Comune, è conseguente l'impossibilità da parte del Comune di identificare le ditte in possesso delle terre di demanio civico, che al più possono far riferimento al demanio dell'Università Agraria.

Nonostante quanto sopra, in relazione all'ordinanza rimessa da codesto Commissariato, si conferma che è stata trasmessa tutta la documentazione agli atti del Comune con i relativi allegati.

All'udienza del 12 luglio 2001 si operava un mero rinvio al 7 dicembre 2001 da parte del Commissario Aggiunto dell'epoca, stante l'impedimento del Dott. Carletti a tenere l'udienza. Il 7 dicembre 2001 nessuno compariva ed il Commissario Carletti riservava ordinanza.

Con ordinanza n. 700 del giorno 8 maggio 2002 veniva disposta la riunione di questo procedimento a quelli n. 36/2000 e n. 170/2000 e si rinviava al 4 ottobre 2002. Con successiva ordinanza del 21 ottobre 2002 veniva disposta la comparizione delle parti per il 6 novembre 2002.

Con memoria depositata il 6 novembre 2002 dall'avvocato Maria Athena Lorizio del foro di Roma si costituiva anche il Comune di Castelnuovo di Porto chiamato in causa con l'ordinanza del giorno 08.05.02 relativamente al procedimento n. 170/2000. L'avvocato Lorizio sosteneva che:

Con ordinanza 8 marzo 2002 (in realtà 8 maggio 2002), pervenuta al Comune di Castelnuovo di Porto in data 22 maggio 2002, il Commissario per

gli Usi Civici del Lazio, Umbria e Toscana ha riunito d'ufficio i seguenti giudizi: r.g. 6/99 (Comune di Capena contro U.A. di Capena e Regione Lazio); r.g. 36/2000 (Comune di Castelnuovo di Porto, U.A. di Capena e Comune di Capena contro occupatori); r.g. 170/2000 (U.A. di Capena contro Comune di Capena, Comune di Castelnuovo di Porto e Comune di Fiano Romano), tutti aventi per oggetto l'accertamento della qualitas soli di terreni facenti parte dell'ex tenuta di Vaccareccia.

Già con atto del 2 marzo 1999, il Comune di Castelnuovo di Porto aveva presentato alla Regione Lazio – Assessorato competente – e, per competenza, a codesto Commissariato, rituale opposizione avverso la relazione istruttoria del perito demaniale dott. Edoardo Serata, incaricato dalla Regione Lazio di accertare la “qualitas soli della Tenuta della Vaccareccia in territorio del Comune di Capena e del Comune di Castelnuovo di Porto, di proprietà dell'Università Agraria di Capena”.

Con la detta opposizione, il Comune di Castelnuovo di Porto aveva fatto presente di essere, allo stato, proprietario soltanto di alcuni appezzamenti di terreno agricolo, censiti al foglio 23 part. 20, 21 e 25, estesi circa 1590 mq., del vigente catasto terreni del Comune di Castelnuovo di Porto, in località Valle Braccia, facenti parte dell'ex Tenuta di Valle Vaccareccia; faceva anche rilevare che i detti terreni erano liberi da qualsiasi gravame di uso civico in quanto i diritti civici, gravanti sugli stessi terreni, erano già stati liquidati a favore della Università Agraria di Capena con la sentenza commissariale del 10.2.1941, passata in cosa giudicata (doc.1).

Per tali ragioni, il Comune aveva proposto opposizione alla relazione istruttoria Serata, che aveva ritenuto, invece, che tali terreni facessero parte

del demanio collettivo dell'U.A. di Capena.

Con lo stesso atto il Comune di Castelnuovo di Porto aveva chiesto alla Regione di procedere alla correzione, per quanto di ragione, delle conclusioni della relazione demaniale, riservandosi in caso contrario di presentare formale ricorso al Commissario per gli Usi Civici competente.

3. A seguito del suddetto atto di opposizione-ricorso, il Commissario, con decreto 17 giugno 2000, ha disposto la citazione in giudizio del Comune di Castelnuovo di Porto e dell'Università Agraria di Capena invitando entrambi gli enti a produrre la documentazione La causa iscritta al n. 14/2000, e rinviata all'udienza del 5 giugno 2002, va anch' essa riunita al presente giudizio, riguardando gli stessi terreni di proprietà del Comune di Castelnuovo di Porto.

4. - Si fa presente che pende un altro giudizio, iscritto al n. 64/2001, nel quale è stata svolta già una C.T.U. per l'accertamento della qualitas soli della ex tenuta della Vaccareccia. Anche questo giudizio va riunito al presente giudizio, per evidenti ragioni di economia processuale, al fine di evitare il ripetersi di accertamenti tecnici già espletati.

P.t.m.

il Comune di Castelnuovo di Porto chiede riunirsi al presente giudizio il giudizio 14/2000 r.g., pendente tra i Comune di Castelnuovo di Porto e Università Agraria di Capena, nonché il giudizio 64/2001 r.g. avente lo stesso oggetto.

Si chiede anche termine per esibire la documentazione tecnica in possesso del Comune relativa ai giudizi in oggetto, prima di formulare la proprie conclusioni di merito.

Il 6 novembre 2002 erano presenti per il Comune di Capena l'avvocato Barbara Del Vecchio che si riportava all'atto di costituzione insistendo per l'estromissione del Comune, anche in considerazione delle nuove sentenze passate in giudicato pronunciate da questo Commissariato in merito alla qualità giuridica dei terreni oggetto di causa. Erano presenti altresì per l'Università Agraria il commissario straordinario Vincenzo Ceci, assistito dall'avvocato Domenico Bizzarri, il quale chiedeva che la causa fosse cancellata dal ruolo, in quanto evidentemente non sussisteva alcuna ragione di contesa. Per il Comune di Castelnuovo di Porto era presente l'avvocato Maria Athena Lorizio del foro di Roma che si costituiva e depositava memoria, riservando altresì la verifica della corrispondenza catastale delle particelle catastali dei terreni di proprietà di Castelnuovo di Porto con quelle dei terreni liquidati con sentenza commissariale del 1941. Il Commissario si riservava dando un termine alle parti di dieci giorni per note.

Solo il 14 dicembre 2007 però il Commissario Franco Carletti scioglieva la riserva con la seguente ordinanza:

Ritenuto che occorre procedere ad una vera istruttoria sul merito della controversia, dispone effettuarsi C.T.U. sul quesito che segue:

accerti tutti gli atti di causa sia d'ufficio che di parte, ricercata ed acquisita ogni altra documentazione pertinente, in particolare tutte le precedenti sentenze e provvedimenti emessi in ordine al territorio dei comuni di Capena e Castelnuovo di Porto, dica il C.T.U., tenuto in debito conto anche delle verifiche regionali, quali e quante sono le terre di demanio collettivo e quelli gravate da diritti civici di pertinenza del comune di Capena, Università Agraria di Capena e comune di Castelnuovo di Porto.

Ritenuto che per il conferimento dell'incarico peritale su tale quesito e per il

relativo giuramento, il C.T.U. va chiamato alla prossima udienza utile della quale vanno avvisate anche le parti;

a scioglimento della riserva presa all'udienza del 6 novembre 2002

P.Q.M.

- Dispone l'espletamento di specifica C.T.U. e per la redazione della quale nomina sin d'ora il geom. Angelo Benedetti, piazza Vittorio Veneto n. 7 Palombara Sabina;*
- Si riserva di affrontare nel prosieguo le eccezioni preliminari in rito formulate dall'avv. Bizzarro per l'Università Agraria di Capena;*
- Dispone la comparizione delle parti in causa e del C.T.U. nominato presso gli uffici di questo Commissariato, via XX settembre n. 20 Roma per l'udienza da tenersi il 18 aprile 2008, ore 10.00 e segg.;*
- Incarica la Cancelleria Commissariale per le notifiche.*

Il 18 aprile 2008 presenti l'avvocato Lorizio e l'avvocato Moro, in sostituzione dell'avvocato Bizzarro, venne conferito l'incarico al C.T.U. geometra Angelo Benedetti, da espletarsi in 90 giorni.

Questi, con nota depositata il 23 giugno 2008, chiedeva proroga di un anno che venne accordata. Il C.T.U. depositava l'elaborato peritale in data 1° dicembre 2009. Intanto il 1° ottobre 2009 il Commissario Carletti andava in pensione; allora lo scrivente restava l'unico magistrato in forza all'Ufficio e in ossequio ad un orientamento per cui le cause mature per la decisione dovevano essere trattate e concluse, disponeva con ordinanza del 20 gennaio 2010 che, assegnato il procedimento a se stesso, si proseguiva l'attività istruttoria all'udienza del 2 marzo 2010.

Il 2 marzo 2010, presenti l'avv. Moro, in sostituzione dell'avv. Bizzarro, per

L'Università Agraria di Capena, l'avv. Del Vecchio per il comune di Capena, l'avv. Lorizio per il comune di Castelnuovo di Porto, l'avv. Lettera per la Regione Lazio ed il Vice Sindaco del Comune di Fiano Romano, si rinvia al giorno 08.06.10 per sentire a chiarimenti il C.T.U.

L'attività veniva però nuovamente rinviata perché lo scrivente, che nel frattempo era stato trasferito alla Procura Generale presso la Corte di Appello di Roma, chiedeva se la permanenza in tale Ufficio fosse compatibile con l'esercizio delle funzioni di Commissario Aggiunto. A fronte del silenzio del C.S.M. chi scrive riteneva di poter continuare il giudizio e pertanto, previo avviso a tutte le parti, si teneva udienza il 9 ottobre 2010 in cui erano presenti gli avvocati Bizzarro per l'Università Agraria di Capena, Lorizio per il comune di Castelnuovo di Porto ed il consulente di ufficio geometra Benedetti. L'avvocato Bizzarro produceva nota con osservazioni all'elaborato del C.T.U., l'avvocato Lorizio chiedeva rinvio. Si rinvia pertanto all'udienza del 2 febbraio 2011 in cui erano presenti l'avvocato Pucci, in sostituzione dell'avvocato Del Vecchio, per il comune di Capena, l'avvocato Roberto Renzi, in sostituzione dell'avvocato Lorizio, per il comune di Castelnuovo di Porto e l'avvocato Bizzarro per l'Università Agraria di Capena.

Ritenuta la causa sufficientemente istruita, venne presa in decisione con termine di trenta giorni alle parti per memorie conclusive.

Prima di riportare queste ultime è opportuno però sintetizzare le loro rispettive posizioni nel corso del procedimento.

L'Università Agraria di Capena, con comparsa di costituzione depositata il 12 aprile 1999, a firma dell'avv. Federico, eccepiva:

[...] l'improponibilità e comunque l'inammissibilità del ricorso dato che lo stesso è stato proposto senza effettuare alcuna tempestiva opposizione alla

pubblicazione dell'istruttoria demaniale che si vuole impugnare. La mancata opposizione esclude quindi che possa oggi contestarsi la qualità demaniale del fondo, del resto già affermata in altre precedenti relazioni storico-giuridiche, mai tempestivamente impugunate da alcuno.

Successivamente, con comparsa depositata il 21 novembre 2002, l'avv. Bizzarro, che nel frattempo aveva sostituito l'avv. Federico, comunicava che la Regione Lazio, in data 24 aprile 2002, aveva emesso ordinanza di ritiro della pubblicazione della istruttoria demaniale e che copia della stessa era stata depositata, il 5 giugno 2002, nel giudizio 14/2000.

Concludeva, l'avv. Bizzarro, chiedendo, previa riunione di tutti i giudizi che riguardavano terre poste nella tenuta di Vaccareccia e che interessavano l'Università Agraria, il difetto di giurisdizione del Giudice Commissariale in quanto da ritenersi nullo e/o inesistente il ricorso introduttivo proposto dal comune di Capena; richiedeva, infine, che venisse dichiarata cessata la materia del contendere stante la carenza di interesse da parte del ricorrente.

Il Comune di Castelnuovo di Porto sin dal marzo 1999 aveva presentato alla Regione Lazio ed al Commissario Usi Civici opposizione avverso la relazione istruttoria predisposta dal dr. Serata. Affermava, in proposito, il Comune, come si rileva dalla memoria di costituzione dell'avv. Lorizio depositata il 6 novembre 2002, di essere titolare, nella tenuta della Vaccareccia, di un appezzamento di terreno, esteso metri quadri 1.590 (foglio 23, particelle 20, 21 e 25), e che i restanti terreni, in territorio di Castelnuovo di Porto, ricompresi nella citata tenuta, erano da ritenersi

[..] liberi da qualsiasi gravame di uso civico in quanto i diritti civici, gravanti sugli stessi terreni, erano già stati liquidati a favore della Università Agraria di Capena con la sentenza commissariale del 12 febbraio

1941, passata in cosa giudicata [...]. Per tali ragioni, il Comune aveva proposto opposizione alla relazione istruttoria Serata, che aveva ritenuto, invece, che tali terreni facessero parte del demanio collettivo dell'Università Agraria di Capena.

Faceva presente, altresì, l'avv. Lorzio che il comune di Castelnuovo di Porto aveva chiesto alla Regione di procedere alla correzione, per quanto di ragione, delle conclusioni della relazione Serata, riservandosi, in caso contrario, di presentare ricorso al Commissario Usi Civici; concludeva chiedendo termine per produrre documentazione tecnica (nota del 21 novembre) ovvero la corrispondenza catastale predisposta dal dott. agr. Morandini; documentazione questa mai prodotta in atti.

Il comune di Fiano Romano, chiamato nel procedimento R.G. 170/2000, non risulta costituito in giudizio. Il Sindaco, presente di persona all'udienza del 17 gennaio 2001 ed alla successiva del 9 marzo depositava, in questa occasione, una sua memoria (prot. 3837 del 9 marzo 2001) con la quale faceva presente che la tenuta di Vaccareccia non interessava il territorio del comune di Fiano Romano.

La comparsa di costituzione della Regione Lazio, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, veniva depositata in Cancelleria il 4 ottobre 1999 a firma dell'avv. Attilio Barbieri il quale contestava

[...] la tardività del ricorso, in quanto presentato oltre il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'istruttoria, avvenuta il 4 dicembre 1998.

[contestava] altresì quanto affermato circa la pretesa nullità del decreto P.G.R. n. 485/97 di nomina del dotto Serata quale perito istruttore incaricato di redigere relazione storico giuridica relativa alle terre ricadenti nella tenuta Vaccareccia, per avere tali terre già formato oggetto di

precedenti accertamenti non opposti nei termini di legge e perciò definitivi

[...].

Nel merito della controversia, l'avvocatura dello Stato, faceva presente che se era vero che

[...] nella relazione del dotto Serata, non risultano richiamati alcuni provvedimenti [...] ciò tuttavia non sembra inficiare le conclusioni cui giunge lo stesso Istruttore. In particolare è il caso di ricordare che la Giunta d'Arbitri, con sentenza del 7 luglio 1894, ha escluso dall'affrancazione, perché di utile dominio della popolazione, tra le altre, la intera tenuta di Vaccareccia [...].

Concludeva la comparsa, in coerenza a quanto rappresentato, con la richiesta di una declaratoria di infondatezza della domanda avversa.

Infine l'Università Agraria, con memoria depositata il primo marzo 2011, nel riportarsi alle proprie precedenti conclusioni e quindi nel chiedere che fosse dichiarata l'inammissibilità dell'opposizione proposta dal Comune di Capena ed il difetto di giurisdizione di questo Commissariato, sottolineava come l'ente dovesse essere tenuto indenne da qualsiasi pagamento di spese giudiziarie.

Il Comune di Castelnuovo di Porto depositava memoria conclusiva il 2 marzo 2011 in cui si riportava alle precedenti conclusioni e pertanto che fosse dichiarata cessata la materia del contendere nei giudizi riuniti in cui era stato citato. Proprio per questa ragione chiedeva altresì che fosse dichiarata la sua estraneità al pagamento delle spese giudiziarie.

Il Comune di Capena con memoria del 2 marzo 2011 ribadiva quanto riportato nelle "osservazioni in merito alla C.T.U." datate 5 novembre 2010 e quindi di non aver mai chiesto o sollecitato tale accertamento tecnico disposto peraltro un difetto

assoluto di giurisdizione ledendo i principi stabiliti dalle SS.UU. Civili della C.d.C. nella sentenza n. 7431 del 2009 in cui si dichiarava la carenza della giurisdizione commissariale in quanto il procedimento venne intrapreso *“al precipuo scopo di ottenere una sorta di censimento generale con riferimento ad un intero territorio comunale delle terre soggette ad usi civici”* trattandosi di attività prettamente amministrativa di competenza regionale, mentre solo *“una specifica, effettiva, attuale e corretta controversia tra soggetti determinati in ordine alla qualitas soli potrebbe giustificare l’apertura del procedimento in contumacia”*. Conseguentemente chiedeva di non essere chiamato ad alcuna spesa giudiziaria.

Motivi

Come è già stato illustrato questo procedimento veniva avviato su ricorso del Comune di Capena che si opponeva alla verifica amministrativa disposta dalla Regione Lazio ed effettuata dal Dott. Edoardo Serata, depositata il giorno 8 settembre 1998. Il perito demaniale regionale aveva concluso che i terreni compresi nella tenuta denominata Vaccareccia, nei territori di Capena e Castelnuovo di Porto, appartenevano al demanio collettivo dell’Università Agraria di Capena. Contro tale verifica insorgeva il Comune, che nel suo ricorso chiedeva che fosse dichiarata in questa sede la nullità della verifica demaniale regionale e la libertà da ogni e qualsiasi gravame da uso civico dei terreni siti nel Comune di Capena e ricadenti nella tenuta Vaccareccia.

La prima domanda circa la dichiarazione di nullità dell’accertamento tecnico amministrativo eseguito dalla Regione, era evidentemente inammissibile in quanto fra i poteri giurisdizionali attribuiti ai Commissari non rientra quello di dichiarare la nullità di un atto amministrativo invalido. Questo potere concerne la giurisdizione amministrativa ed appartiene al T.A.R. Il Commissario come giudice civile,

ancorché di natura speciale, può solo disapplicare nel caso concreto l'atto amministrativo riconosciuto invalido. La disapplicazione per sua natura, proprio perché necessariamente fondata su un caso singolo non può rimuovere gli effetti di un atto amministrativo che si rivolge ad una generalità di consociati (es. regolamento, verifica demaniale come in questo caso) nella sua totalità; proprio perché disapplicazione, e non dichiarazione di nullità deve essere ancorata a specifica violazione di concreti interessi, di cui può rimuovere gli effetti dannosi, ma non può mai colpire tutti gli effetti dell'atto amministrativo nei confronti della generalità dei destinatari. Proprio questo invece chiedeva il Comune ricorrente, ponendosi così al di fuori della giurisdizione commissariale, perché, come si è già rilevato, la nullità di un atto amministrativo è materia di cognizione del Tribunale Amministrativo Regionale.

Anche la seconda domanda doveva però essere valutata sotto il profilo della ritualità. Quando ci si muove contro una verifica demaniale amministrativa, occorre infatti osservare i termini previsti dalla legge per opporsi in tempo utile. Tale termine è di giorni trenta dalla pubblicazione della verifica amministrativa ai sensi del combinato disposto degli artt. 30, 2° comma, e 15 comma quarto, del Regio Decreto 26 febbraio 1928 n. 332 portante l'approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927 n. 1766, sul riordinamento degli Usi Civici. Nel caso in esame la relazione del Dott. Serata è stata pubblicata mediante affissione nell' Albo Pretorio il 4 dicembre 1998, mentre il ricorso in opposizione ad essa era stato depositato presso questo Commissariato il 4 gennaio 1999. E' evidente pertanto come, anche se per un sol giorno, il termine non era stato rispettato e l'opposizione andava dichiarata inammissibile, anche d'ufficio.

Tuttavia la tardività veniva eccepita tanto dalla difesa dell'Università Agraria, sin

dal momento della costituzione in giudizio, quanto dalla Regione Lazio, quando interveniva successivamente. Il Commissario dell'epoca non dava risposta a tale eccezione e proseguiva il giudizio. L'unica spiegazione possibile, che oggi si può dare a tale condotta, è che egli riteneva di dover proseguire d'ufficio la propria attività giurisdizionale, in ragione del potere di promuovere e proseguire i procedimenti a lui conferito dall'art.29 della L. 16 giugno 1927 n. 1766.

Si ritorna in tal modo, inevitabilmente, alla prima questione sollevata, relativa alla estraneità della giurisdizione commissariale di una cognizione diretta dell'invalidità di un atto amministrativo travolgendo tutti i suoi effetti, mediante dichiarazione di nullità. Come si è già rilevato, il Commissario può disapplicare, ma non annullare una verifica amministrativa, in riferimento ad un determinato terreno contestato. Né va dimenticato che il potere d'ufficio del Commissario è unanimemente ritenuto consistere in una anomalia dell'ordinamento, sebbene necessaria in assenza di altri organi preposti ad agire per la tutela del civico demanio. Questo è proprio il punto da sottolineare, il Commissario può muoversi d'ufficio quando v'è attentato alla civica demanialità e gli altri organi preposti alla tutela di tali beni, primi fra tutti i Comuni, rimangono inerti. Si ribadisce però che l'attentato deve consistere in una contestazione sostanziale della presunta demanialità civica dei beni, affinché il Commissario possa operare d'ufficio.

Anche tale situazione non si era però configurata nel caso di specie, ché anzi il perito regionale, sebbene forse erratamente, aveva riconosciuto l'appartenenza dei beni della tenuta della Vaccareccia alla Comunità Agraria di Capena, attribuendo ad essi quindi la natura di proprietà collettiva. Per queste ragioni si ritiene che l'attività istruttoria non poteva essere proseguita.

D'altro canto si deve rilevare, come evidenziato proprio a pag. 14 della relazione del

C.T.U. geometra Benedetti e riportato nella delibera regionale del 25 febbraio 2002, allegato 27 dell'elaborato peritale, che la Regione deliberava che la pubblicazione dell'istruttoria del Dott. Serata sulla tenuta Vaccareccia era ritirata *“allo stato degli atti”* e *“fino a nuova disposizione”*.

Si deve pertanto ritenere che con questa determinazione della Regione, che aveva in pratica autonomamente sospeso l'efficacia della verifica del dott. Serata, veniva meno anche la ragione originaria per cui era stato promosso questo procedimento.

Tuttavia l'attività istruttoria veniva proseguita e si giungeva al conferimento di C.T.U.. Se solo si rilegge il quesito, riportato per intero nella parte di questa sentenza in cui si narra lo svolgimento del processo, si comprende come fosse troppo ampio e generico. Tale critica è stata mossa dall'avvocato Lorizio, a cui non sfuggiva che un quesito di tale portata non andava a dirimere una controversia sulla natura giuridica di un terreno conteso fra portatori di interessi contrapposti. In realtà un quesito così ampio configurava una vera e propria verifica di territorio contrapponendosi e sovrapponendosi alla verifica amministrativa. Ora si è già visto come l'opposizione tecnica fosse tardiva e quindi inammissibile, mentre i poteri d'ufficio commissariali debbono muoversi quando c'è una contestazione di fatto della demanialità. In questo caso però non solo era stata affermata nella verifica demaniale una proprietà collettiva, ma soprattutto tale verifica era stata sospesa negli effetti ed inoltre nessun privato possessore di terreni era interessato nel giudizio per rivendicare i suoi diritti. Inoltre come si rileva dalle stesse richieste conclusive delle parti, non v'è contrasto fra di esse in merito ad alcun terreno specificamente individuato. Si deve pertanto dedurre che l'espletata C.T.U. si sia posta come una sorta di risposta alla verifica amministrativa, senza però che potesse essere collegata ad alcun terreno determinato oggetto di contesa fra le parti.

Ne deriva che gli accertamenti del C.T.U. sicuramente frutto, peraltro, di un accurato lavoro di ricerca, non possono condurre in questa sede ad alcuna dichiarazione in merito alla natura giuridica dei terreni oggetto di esame e studio da parte del geometra Benedetti. Difetta infatti un reale contrasto fra le parti, condizione essenziale per dichiarare in questa sede giurisdizionale la qualità giuridica di un terreno. Tanto si ricava anche dalle conclusioni del C.T.U., il quale non ha potuto che riportare molte sentenze proprio di questo Commissariato che avevano già accertato in via definitiva la natura giuridica dei terreni ricompresi nella Vaccareccia. Fatto che evidentemente non comporta alcun elemento di novità e che ha però il merito di porre in evidenza come fossero errate alcune conclusioni del perito demaniale regionale dott. Serata che pure avrebbe avuto l'onere di consultare il registro delle sentenze di questo Ufficio ed avvedersi di come fosse già stato eseguito l'accertamento della natura giuridica di molti terreni con sentenze passate in giudicato. Ciò pone inquietanti domande circa la necessità che le verifiche amministrative, oramai da più di trent'anni di competenza delle Regioni, non debbano prescindere da tutti gli accertamenti amministrativi e giurisdizionali presenti negli archivi e nei registri Commissariali. E' questo però uno spinoso problema amministrativo di raccordo fra Uffici Regionali e Commissariato, che non può trovare soluzione in una sentenza. Come si scriveva l'aver riportato gli estremi delle sentenze passate in giudicato e dei terreni già definitivamente accertati circa la qualità del suolo non comportava certo elementi di novità, ma aveva il pregio di evidenziare i limiti e le omissioni della relazione Serata. D'altro canto giova riportare per intero le conclusioni del C.T.U.:

Riepilogando quanto relazionato, tenuto conto della numerosa ed articolata documentazione citata e prodotta, è d'obbligo rappresentare, prima della

risposta al quesito peritale, le premesse che seguono:

- A. la presente non è solo una ricerca finalizzata all' accertamento verifica delle terre ricomprese nei provvedimenti e decisioni emessi ma anche la contestuale rispondenza delle conclusioni cui sono pervenute in sede regionale le verifiche ed i provvedimenti adottati, tenuto conto delle successive decisioni definitive emesse;*
- B. riguardo l'originario territorio di Capena, già Leprignano, sono intervenute diverse modifiche territoriali (cfr. pag. 5) graficamente rappresentate nell'allegato 1;*
- C. precedentemente alla L. 1766/1927 ed a favore dell'Università Agraria, sono state affrancate dalla servitù di pascolo, con 160 distinti provvedimenti adottati dalla soppressa Giunta d'Arbitri di Roma, terre estese per oltre 1.200 ettari e tra queste vi sono ricomprese quelle di spettanza del comune di Capena;*
- D. successivamente alla dichiarazione usi civici (art. 3) veniva espletata nel 1930 una verifica demaniale, composta di una relazione generale e due supplementi istruttori, che ha riguardato l'intero territorio comunale e generato, con un provvedimento amministrativo del 1940 ed una sentenza del 1941, la definitiva liquidazione delle rimanenti terre gravate da diritti civici (ettari 186); seguivano (anni 1948-51) provvedimenti riguardanti i demani civici;*
- E. a seguito del D.P.R. 616/1977, in sede regionale, nel 1990, veniva espletata una prima indagine, la c.d. certificazione generale usi civici (per. agr. Alebardi); una verifica demaniale nel 1994 e successive integrazioni alla stessa (arch. Spigarelli); altra verifica demaniale*

riguardante la sola tenuta di Vaccareccia veniva espletata nel 1998 (dr. Serata) e, infine, riguardo detta tenuta relazione del funzionario regionale geom. Innocenzi;

F. avverso le conclusioni delle indagini e verifiche regionali si è instaurato, in sede Commissariale, nutrito contenzioso che ha generato, come riferito, numerose sentenze di primo grado e secondo grado (cfr. § 6);

G. i diversi provvedimenti regionali, riportati nel § 8, non trovano riscontro alcuno, se non in sporadici casi, con le decisioni, divenute tutte definitive, assunte in sede Commissariale.

In risposta al quesito formulato dal Giudice si conclude la presente rilevando preliminarmente l'inesistenza di terre gravate da diritti civici a favore del Comune, così come stabilito sin 1891 dalla Corte di Appello di Roma con sentenza del 10-18 luglio (v. pag. 6) riconoscendo che utente delle servitù, ovvero dei diritti civici, era la popolazione rappresentata unicamente dalla Università Agraria; ne consegue che le terre censite ai fogli 10 - 11 e 14 elencate nella nota del perito demaniale, datata 29 luglio 1999, ritenute gravate da diritti civici non trova fondamento alcuno.

Riguardo alle terre di demanio collettivo che si ritengono appartenere al comune di Capena queste sono:

- terre pervenute al Comune a seguito della sentenza della Giunta d'Arbitri n. 188 del 15 ottobre 1898 (ettari 35.28.22);*
- terre dichiarate di demanio collettivo con sentenza commissariale n. 35 del 31 ottobre 2003, confermata dalla Corte di Appello di Roma Sezione Speciale Usi Civici con sentenza n. 11 del 26 agosto 2005; terre graficizzate nell'allegato planimetrico del foglio 1;*

- terre già iscritte all'impianto del cessato catasto alla ditta comune di Leprignano e non rientranti nel compendio dei C.d. ristretti.

Va, invece, accertata definitivamente la qualitas di altre terre i cui dati acquisiti risultano di dubbia interpretazione e precisamente:

- terre già ab antiquo di proprietà comunale ed iscritte in catasto a privati e che dalla eseguita corrispondenza storico-catastale non risultano atti e/o provvedimenti che giustificano detta iscrizione in testa a privati (v. § 7.7 e pagg. 49-51).

Sono invece da ritenersi di patrimonio disponibile, ovvero di natura patrimoniale del comune di Capena le

- terre già di proprietà privata pervenute al Comune a vario e differente titolo - acquisto, donazione, permuta, esproprio, ecc. (v. § 7.6 e 7.7);
- terre identificate nelle verifiche regionali (Alebardi e Spigarelli) facenti parte dei c. d. stradoni (v. § 7.4), ovvero particelle di terreno contigue a strade pubbliche e che nel cessato catasto risultavano censite e/o destinate a strada;
- terre che nelle verifiche regionali sono state accertate di demanio civico o gravate da diritti civici e che a seguito di ricorso sono state dichiarate di proprietà privata con le numerose sentenze divenute definitive (83/1999 e 12/2000);
- strade e spazi pubblici posti all'interno ed adiacenti al centro urbano nonché le terre catastalmente iscritte alla ditta Comune rientranti nel compendio dei c.d. ristretti (v. § 7.5);
- terre pervenute al Comune con l'atto rogato dal notaio Urbani del 17 gennaio 1901 ed in particolare la quota parte della tenuta di Portolupo

estesa ettari 33 circa;

- *terre pervenute con l'atto di permuta del notaio Raul Guidi del 9 marzo 1950 (v. pag. 47);*
- *terre iscritte nel vigente catasto alla ditta Comune e che nel cessato Catasto risultavano in capo a privati e per le quali non è stato rinvenuto alcun dato riguardo il trasferimento del bene.*

Sono, infine, da ritenersi di esclusiva proprietà private e non interessate da usi civici le

- *terre già di proprietà comunale oggetto di alienazione, autorizzate con provvedimento ministeriale e/o regionale i*
- *le terre alienate e/o permutate prima della entrata in vigore del R.D.L. 751/1924.*

Relativamente, invece, alle terre e diritti civici di spettanza della Università Agraria di Capena va ribadita l'inesistenza di diritti civici su terre private in quanto in gran parte affrancate dal pascolo con provvedimenti emessi dalla Giunta d'Arbitri di Roma e le rimanenti definitivamente liquidate, dal diritto civico di pascolo e legnatico, con provvedimenti Commissariali come ai punti B e C delle conclusioni.

Riguardo, invece, le terre di demanio collettivo dell' Ente Agrario sono esse da individuarsi in quelle

- *pervenute all'Università dei Padronali di Bestiame con la «locatio perpetua» atto notaio Giovanni Antonio Bassetti del 25 settembre 1794, terre graficizzate negli allegati planimetrici riguardanti i fogli 1, 2, 3 e 27;*
- *pervenute in permuta con l'atto notaio Raul Guidi del 17 marzo 1949,*

autorizzato con Decreto Ministeriale del 1 marzo 1949; terre queste in comune di Fiano Romano estese ettari 20 circa e graficizzate nell'allegato planimetrico del foglio 27;

- pervenute in permuta con l'atto notaio Giovanni Marini del 18 novembre 1948, autorizzato con Decreto Ministeriale del 9 ottobre 1948; terre ubicate in Fiano Romano estese ettari 26 circa ed anche queste graficizzate nell'allegato planimetrico del foglio 27.*

Si evince allora come il lavoro del C.T.U. sia consistito nel riordinare le numerose sentenze passate in giudicato ad oggetto terreni della Vaccareccia ed a ricostruire la storia di tutta la tenuta attraverso l'esame dei documenti che l'hanno interessata. Si trattava pertanto o di terreni già definitivamente accertati circa la qualità giuridica o di terreni per cui non vi era contestazione alcuna. Questo comporta che non v'è materia per dichiarare la natura giuridica di alcun terreno perché o si tratterebbe di una pleonastica conferma di quanto già definitivamente accertato o di dichiarazioni in merito a terreni di cui nessuno contesta la natura. In assenza di contestazione non può che svolgersi l'accertamento in sede amministrativa e non in questa sede giurisdizionale. In conclusione si ritiene che in questo procedimento doveva essere preliminarmente rilevata la tardività dell'opposizione e dunque dichiararne l'inammissibilità. La prosecuzione dell'attività procedurale, sulla scorta dei poteri d'ufficio Commissariali, quando già era stata sospesa l'efficacia della verifica amministrativa del Dr. Serata, dava poi luogo ad una C.T.U., i cui risultati, però, non possono essere utilizzati ai fini di accertare la natura giuridica dei terreni, per le ragioni che seguono.

In primo luogo perché non v'è stato contrasto fra le parti, in subordine perché non sono intervenuti singoli possessori di terreni in contestazione, ancora perché per

molti terreni v'è già stato accertamento con sentenze Commissariali definitive e per i restanti si trattava solo di contrastare una verifica amministrativa i cui effetti erano stati sospesi. Da tutti gli atti risulta inoltre l'estraneità al procedimento del Comune di Fiano Romano, che, dunque, non può essere chiamato al pagamento delle spese processuali. Queste invece vanno ripartite e compensate fra le altre parti in giudizio. Le spese giudiziarie constano prevalentemente nel costo della C.T.U. per cui è stato svolto un ponderoso lavoro, le cui conclusioni non sono utilizzabili ai fini giurisdizionali, ma ben possono essere oggetto di studio e valutazione in sede amministrativa. E' pertanto equo che tutti gli enti interessati siano chiamati alle spese legali mediante compensazione, fra loro, delle stesse.

P.Q.M.

- dichiara inammissibile il ricorso in opposizione avanzato dal Comune di Capena in data 4 gennaio 1999;
- compensa fra le parti le spese legali, escludendo dalle stesse il Comune di Fiano Romano estraneo al procedimento.

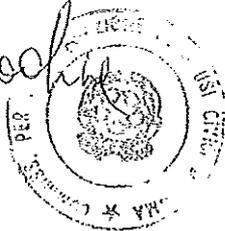
Roma, 28 OTT. 2011

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL

28 OTT. 2011

IL SEGRETARIO



Il Commissario aggiunto
(dott. Pietro Catalani)