

Av. Scalfati

3

Esente da registro e da
bollo ai sensi dell'art. 2
L. n. 652 del 12/1/1981
IL CANCELLIERE



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI ROMA
Sezione speciale Usi Civili

1

11 GEN. 2001

Proc. n. 2

composto dai Sigg. Magistrati:

MIRAGLIA dott. Luigi

Presidente

ROSSI dott. Angelo

Consigliere

BLOTTA dott. Emilia

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 14 del
Ruolo generale Contenzioso dell'anno 1989, contenente le
cause nn. 15, 16, 17, 18, 20, 22, 41 del 1989, posta in
decisione all'udienza del 5 ottobre 2000, vertente

TRA

GISA s.r.l. in liquidazione, in persona del liquidatore pro-
tempore, CARLI Massimo, DI CAMPELLO Manuela, MALVASIO Luigi
elett.nte dom.ti in Roma, via Taro n.37, presso l'avv.
Luciana Colantoni che li rappresenta e difende per delega in
atti

SCALFATI Giulio, Pasquale e Margherita, quali eredi di
Scalfati Alfredo, elett.nte dom.ti in Roma, via Cassia n.6,
presso l'avv. Giulio Scalfati, che rappresenta e difende i
primi due per delega in atti e difende se stesso ai sensi
dell'art.86 c.p.c. unitamente all'avv. Teresa Scalfati

IMMOBILIARE SNIA s.r.l. (incorporante la Domiziana s.p.a.),
in persona del legale rappresentante pro-tempore, elett.nte
dom.ta in Roma, via di Porta Pinciana n.6, presso l'avv.
Prof. Michele Giorgianni che, unitamente all'avv. Pietro

Federico, la rappresenta e difende per procure notarili in atti

COMUNE DI SABAUDIA, in persona del sindaco pro-tempore, elett.nte dom.to in Roma, via di Villa Ada n.57, presso l'avv. Maria Athena Lorizio che lo rappresenta e difende per delega in atti

RECLAMANTI

COMUNE DI TERRACINA, in persona del Sindaco pro-tempore, elett.nte dom.to in Roma, via Nicola Ricciotti n.9, presso l'avv. Vincenzo Colacino che lo rappresenta e difende per delega in atti

COMITATO PER I DEMANI COMUNALI DI TERRACINA (contumace)

SCHISANI Violante e Teresa (contumaci)

RECLAMATI

CECCHI GORI Vittorio e RUZIC Rita, elett.nte dom.ti in Roma via di Villa Grazioli, n.29 presso l'avv. Antonio Bavaro e Emanuele Golino che li rappresenta e difende per delega in atti

IMMOBILIARE ARCA s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, elett.nte dom.ta in Roma, via Po n.37, presso gli avv.ti Mario Are e Maurizio Pinnarò che la rappresentano e difendono per delega in atti

FINRED s.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore elett.nte dom.ta in Roma, via della Giuliana n.80,

presso l'avv. Carlo Ricci, rappresentata e difesa dall'avv. Enrico D'Antrassi in virtù di delega in atti

CONSORZIO TUMOLETI DI PAOLA, in persona del rappresentante pro-tempore, elett.nte dom.to in Roma, via Taro n.37, presso l'avv. Luciana Colantoni che, unitamente all'avv. Enrico Insom e all'avv. Prof. Pietro Rescigno, lo rappresenta e difende per delega in atti

STURA Bruno Eugenio, elett.nte dom.to in Roma, via Anapo n.29, presso l'avv. Dario Di Gravio che lo rappresenta e difende per delega in atti

FINOCCHI Nello e Marino e GANCI Alberto, elett.nte dom.ti in Roma, via della Giuliana n.80, presso lo studio dell'avv. Ricci Ricci, rappresentati e difesi dall'avv. Enrico D'Antrassi che li rappresenta e difende per delega in atti

S.A.P. SOCIETA' ALBERGHIERA PONTINA, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elett.nte dom.ta in Roma, via Taro n.37, presso l'avv. Luciana Colantoni che la rappresenta e difende per delega in atti

OGGETTO: reclamo avverso la sentenza del Commissario per la liquidazione degli Usi civici del Lazio, Umbria e Toscana, pubblicata in data 9 maggio 1989

INTERVENUTI

Con l'intervento del Procuratore Generale presso la Corte di appello di Roma, in persona del S.P.G. Francesco Paolo Lanzara

CONCLUSIONI

Per GISA, Malvasio, Carli e Di Campello:

"...Dichiarare la nullità ed invalidità di tutte le fasi dell'intero procedimento commissariale e comunque la nullità e invalidità della sentenza impugnata...nonché dichiarare la nullità, invalidità, improcedibilità, inammissibilità del procedimento e delle operazioni di verifica compiuti con conseguente nullità e invalidità di tutti gli atti del giudizio commissariale...e della sentenza per violazione delle norme della legge 15.6.1927 n.1766 e del r.d. 26.2.1928 n.332...del principio del contraddittorio e per l'inosservanza dei principi enunciati nella sentenza n.7/73 della Corte di appello di Roma...Nel merito:
A) riformare...l'impugnata sentenza, respingendo le domande tutte proposte dal Comune di Terracina, rigettando altresì le domande tutte ed il reclamo proposto dal comune di Sabaudia nonché respingendo il reclamo degli eredi Scalfati limitatamente ai punti in contrasto con i reclami dei concludenti e della soc. Domiziana, per l'effetto: a) in via principale, dichiarare l'inesistenza di diritti e/o usi civici e/o demaniali universali sulla Duna di Sabaudia e l'appartenenza originaria della stessa al patrimonio del Comune di Terracina che ha legittimamente venduto i terreni in questione; b) in via subordinata dichiarare comunque l'estinzione ex art.7 r.d.l. 4.8.1933 n.1071 di ogni uso civico e/o demanio universale; B) dichiarare la carenza di giurisdizione del Commissario, in relazione alla pronuncia di nullità dei contratti di compravendita de quo e comunque la nullità di ogni statuizione in tal senso nei confronti dei contratti dai quali è derivata la proprietà dei reclamanti; dichiarare che la pronuncia di reintegra nel possesso è stata resa extra petita e che comunque non poteva essere emessa in questa sede. Dichiarare l'illegittimità della declaratoria di "occupazione abusiva". Condannare i comuni di Terracina e di Sabaudia al risarcimento de danni



ex art.96 c.p.c...In via ulteriormente subordinata gradata, disporre l'integrale rifacimento della CTU...Con vittoria di spese competenze e onorari del giudizio, anche per la fase commissariale".

Per la Domiziana, ora Immobiliare SNIA:

"...dichiarare la nullità ed invalidità di tutte le fasi dell'intero procedimento conclusosi con la sentenza impugnata, nonché di tutte le operazioni di verifica e degli accertamenti peritali in esso compiuti anche per violazione dei principi enunciati nella sentenza di codesta Corte di appello...e della Corte di cassazione. Nel merito accogliere il reclamo proposto dalla soc. Domiziana e per l'effetto annullare - anche per difetto di giurisdizione e/o di competenza del Commissario e perché emessa extra petita - la sentenza impugnata, ed in sua totale riforma, dichiarare esenti da usi civici di qualsiasi natura i Tumoleti del lago di Paola e perciò dichiarare la piena validità, a tutti gli effetti, dell'atto di compravendita intervenuto tra il Comune di Terracina e la società Domiziana il 17 novembre 1952...nonché tutti gli atti di compravendita compiuti dalla società concludente. Accogliere tutte le istanze e richieste proposte in primo grado...respingere tutte le contrarie istanze, domande, eccezioni proposte dai Comuni...con la loro condanna solidale alle spese e compensi del doppio grado, comprese le spese di perizia. Respingere altresì le domande e deduzioni contrarie alla società concludente contenute nel reclamo proposto dagli eredi Scalfati, con condanna di costoro alle spese e compensi".

Per Eredi Scalfati:

"...pregiudizialmente: a) accertarsi e dichiararsi non essere mai intervenuto, dinanzi al Commissario Usi Civici, un procedimento amministrativo, ad istanza del Comune di Terracina, avente ad oggetto la verifica della qualità del

Tumoleto del Lago di Paola...b) accertarsi e dichiararsi mendace e illegittima la variazione della intestazione catastale del Tumoleto...arbitrariamente variata nel 1928 con l'introduzione di una pretesa servitù di pascolo a favore della sua popolazione...c) accertarsi e dichiararsi che, in virtù dell'art.7 della legge istitutiva del Comune di Sabaudia...è cessata in quel territorio, a partire da quella data, ogni funzione amministrativa del Commissario degli usi civici del Lazio; d) conseguentemente, dichiararsi carente di giurisdizione o subordinatamente di competenza, il Commissario Usi civici del Lazio, in territorio di Sabaudia...e) subordinatamente, sempre in via pregiudiziale, accertarsi e accogliersi tutte le altre eccezioni e domande già formulate nelle note dell'udienza del 16 gennaio 1997 (da ritenersi qui trascritte e confermate) ed in ogni caso: e/1) accertarsi e dichiararsi che giammai il Comune di Terracina...denunciò diritti civici qualsivoglia...nelle forme e nei termini perentori stabiliti dalla legge e Regolamento 1927/28; e/2) dichiararsi illegittimo e comunque privo di valore...quanto, ad oggetto del Tumoleto di Paola, possa occasionalmente leggersi in atti di verifica dei demani comunali di San Felice Circeo, del cui territorio amministrativo non ha mai fatto parte detto Tumoleto. 2) Pregiudizialmente ancora: accertarsi e dichiararsi che il contratto di vendita, come proprietà privata, del Tumoleto...stipulato dal Comune di Terracina a favore della società Domiziana, è giuridicamente inesistente, essendo la funzione notarile del Segretario comunale di Terracina - che ha formato l'atto - priva di ogni valore fuori del suo territorio amministrativo comunale...Consequentemente accertarsi e dichiararsi la società Domiziana e, pertanto, i suoi aventi causa, essere carenti di legittimazione alla rivendicazione ed

A

all'esercizio di diritti qualsivoglia sul Tumoletto...b) accertare e conseguentemente dichiarare: b/1) l'Autorità Demaniale marittima...ha nullamente stipulato: la delimitazione demaniale marittima del Tumoletto con la società Domiziana; b/2) le competenti Autorità forestali...hanno nullamente effettuato la cessione del possesso del Tumoletto nelle mani della Società Domiziana...b/3) ordinare, conseguentemente, l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle suddette autorità dello Stato. 3) Nel merito, fatte salve le pregiudiziali, dichiarare del tutto infondate...le pretese del Comune di Terracina e di chiunque altro, in ordine alla proprietà e possesso del Tumoletto, dando atto che: a) l'atto di vendita dell'ex feudo del Circeo nel 1881...fu stipulato con la formula a corpo e con la specifica indicazione del confine ovest nel feudo nella spiaggia del Mar Tirreno, comprendente quindi il Tumoletto. B) l'atto di riscatto dell'ex feudo, da parte dell'Amministrazione Pontificia nei confronti del feudatario Principe Ruspoli, nel 1718, fu preceduto dalla ricognizione dei suoi confini lungo il Tumoletto come parte integrante della proprietà privata dell'ex feudo...c) Conseguentemente e finalmente, accertare e dichiarare che i soli aventi causa dello Stato Italiano per la proprietà del Tumoletto, non rivendicata da alcuno degli altri aventi causa dello Stato Italiano, sono i discendenti del primo compratore. 4) Emettere ogni altra pronuncia, in diritto e in fatto, coerente con le sopradette conclusioni e quelle già riportate nella sentenza parziale n.14/90."

Per il Comune di Terracina:

"...dichiarare inammissibili e/o rigettare i reclami...per l'effetto confermando in ogni sua parte la decisione impugnata e, in particolare, confermando la natura demaniale civica del terreno in contestazione...e la loro esclusiva

l'integrale rifacimento della CTU; nel merito, dichiarare inammissibile e comunque respingere integralmente...i reclami e le domande tutte proposte dal Comune di Terracina dal Comune di Sabaudia e dagli eredi Scalfati, questa ultima nei punti in contrasto e non coincidenti con le conclusioni che qui si rassegnano; accogliere integralmente i reclami e le domande tutte svolte dalla Soc. Domiziana, dai Sig.ri Massimo Carli, Luigi Malvasio e Manuela di Campello e...annullare la sentenza impugnata e per l'effetto dichiarare la piena validità dell'atto di compravendita intervenuto tra il Comune di Terracina e la Società Domiziana il 17.11.1952...nonché di tutti gli atti di alienazione successivamente disposti...condannare il Comune di Terracina ed i suoi Sindaci in carica dal 1958 ad oggi, il Comune di Sabaudia ed i suoi Sindaci in carica dal 1962 ad oggi, nonché Giulio, Pasquale e Margherita Scalfati...al pagamento dei danni ex art.96 c.p.c., in favore del Consorzio e delle parti nei cui confronti è intervenuto ad adiuvandum, da determinare nella misura che ...riterrà di giustizia...Con vittoria di spese, competenze ed onorari di causa".

Per l'Immobiliare Arca:

"...annullare...l'impugnata sentenza...In subordine dichiarare la nullità della sentenza impugnata e per l'effetto dichiarare la piena validità dell'atto di compravendita descritto in narrativa...In ogni caso dichiarare la inefficacia nei confronti della società interveniente della sentenza impugnata...con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente grado del giudizio".

Per Finred:

"...annullare la sentenza...impugnata dichiarando conseguentemente e per gli effetti la piena validità ed

efficacia dell'atto di compravendita intervenuto tra il Comune di Terracina e la società Domiziana il 17.11.1953... e di quello successivo e conseguente tra la soc. Domiziana e la Oasi di Kufra s.r.l... respingere... le domande proposte dal Comune di Terracina dal Comune di Sabaudia e da Giulio, Pasquale e Margherita Scalfati se e dove coincidenti con le tesi e le richieste formulate in quest'atto... voler condannare Giulio, Pasquale e Margherita Scalfati al pagamento dei danni ex art.96 c.p.c. da liquidarsi in via equitativa... Con vittoria di spese, competenze ed onorari".

Per Stura:

"...ammettere l'intervento in causa... con particolare riferimento alla consistenza e all'identificazione dei beni immobili di proprietà di Bruno Stura e con riferimento ai legittimi atti contrattuali di provenienza, ritenere l'inesistenza per tutte le dedotte ragioni... dei vincoli demaniali di uso civico su tali beni. Rigettando all'uopo ogni domanda che fosse ritenuta già proposta o fosse per essere proposta... accogliere l'eccezione su difetto di giurisdizione ed accogliere altresì l'eccezione rej iudicatae... in estremo subordine fare salvo il diritto... alla legittimazione... In via preliminare accogliere l'eccezione di estinzione del giudizio per mancata integrazione del contraddittorio e di nullità dell'intero procedimento... con eventuale rinvio al giudice di primo grado... Con vittoria di spese, competenze ed onorari".

Per Finocchi-Ganci:

"...annullare la sentenza... dichiarando conseguentemente e per gli effetti la piena validità ed efficacia dell'atto di compravendita intervenuto tra il Comune di Terracina e la società Domiziana... e di quelli successivi... respingere... le domande proposte dal Comune di

Terracina, dal Comune di Sabaudia e da...Scalfati...voler condannare...Scalfati al pagamento dei danni ex art.96 c.p.c., da liquidarsi in via equitativa..Con vittoria di spese, competenze ed onorari...".

Per la SAP:

"...In via pregiudiziale di rito e di merito, dichiarare la nullità ed invalidità di tutte le fasi dell'intero procedimento commissariale e comunque la nullità e invalidità della sentenza impugnata...nonché dichiarare la nullità, invalidità, improcedibilità, inammissibilità del procedimento e delle operazioni di verifica...Nel merito, riformare in ogni sua parte l'impugnata sentenza, respingendo le domande tutte proposte dal Comune di Terracina, rigettando altresì le domande tutte e il reclamo del comune di Sabaudia nonché respingendo il reclamo degli eredi Scalfati limitatamente ai punti in contrasto con i reclami della concludente e della soc. Domiziana; in via principale dichiarare l'inesistenza di diritti e/o usi civici e/o demani universali sulla duna di Sabaudia e l'appartenenza originaria della stessa al patrimonio del Comune di Terracina...in via subordinata dichiarare comunque l'estinzione ex art.7 r.dl.4.8.1933 n.1071 di ogni uso civico e/o demanio universale; dichiarare la carenza di giurisdizione del Commissario in relazione alla pronuncia di nullità dei contratti di compravendita ...dichiarare che la pronuncia di reintegra nel possesso è stata emessa extra petita e che comunque non poteva essere emessa in questa sede; dichiarare l'illegittimità della declaratoria di "occupazione abusiva"; condannare i comuni di Terracina e di Sabaudia al risarcimento dei danni ex art.96 c.p.c...In via ulteriormente subordinata gradata, disporre l'integrale rifacimento della CTU...in ogni caso con vittoria di spese,

petenze e onorari del giudizio, anche per la fase commissariale".

Il P.G.:

..in riforma della impugnata decisione...disporsi...la rimessione della causa davanti al Commissario regionale per l'ulteriore corso".

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con relazione del 14.4.1955, il geometra De Luca, su incarico del Commissario degli Usi civici del Lazio ai sensi della legge n.1766/27 e del regolamento n.332/28, elaborava un progetto di sistemazione delle terre in località "Ponte" e "Tumoleti di Paola" e proponeva, fra l'altro, in relazione ad alcuni fondi facenti parte di tale ultima zona, la legittimazione in favore dei relativi "usurpatori" - Scalfati Alfredo e Schisani Violante Teresa ed Edoardo - i quali proponevano istanza in tal senso.

Alla citata relazione del geom. De Luca proponeva opposizione il Ministero delle finanze, limitatamente alla particella 203 rientrante nella zona "Ponte"; nonché la società Domiziana; questa deduceva di avere acquistato dal Comune di Terracina, con atto del 17.11.1952, gran parte del territorio dei Tumoleti di Paola, che costituiva, a suo dire, bene patrimoniale del Comune.

In relazione a tale contestazione della "qualitas soli", il Commissario sollecitava il contraddittorio tra dette parti, lo Scalfati, gli Schisani ed il Comune di Terracina; questo proponeva domanda di accertamento della demanialità civica dei Tumoleti e di reintegra nel possesso, previa declaratoria di nullità del citato atto di compravendita.

Il giudizio così instaurato veniva riunito ad altro, originato dall'opposizione proposta avverso la medesima relazione del geom. De Luca da Alfredo Scalfati e fondata sull'assunto che nel territorio delimitato dal geom. De Luca

come demanio civico dei Tumoleti di Paola fossero compresi terreni già facenti parte dell'ex feudo di San Felice Circeo, venduti dallo Stato (subentrato alla Camera Apostolica) ai danti causa dello stesso Scalfati. Stralciata l'opposizione del Ministro delle finanze, la causa era nel resto decisa dal Commissario con sentenza 22 giugno 1961. Il Commissario respingeva la domanda dello Scalfati e accoglieva quella del Comune di Terracina diretta all'accertamento della demanialità civica dei Tumoleti; escludeva, fra l'altro, che l'accertato uso civico di pascolo fosse stato estinto dall'art.7 del r.d.l.4/8/1933 n.1071, istitutivo del Comune di Sabaudia. Il Commissario disponeva quindi la prosecuzione del giudizio per l'esatta individuazione dei terreni di uso civico in possesso della società Domiziana, da restituire al Comune, ferma restando la procedura di legittimazione proposta dallo Scalfati e dagli Schisani.

Avverso la citata sentenza proponevano reclamo, ex art.32 l.n.1766/27, la società Domiziana, lo Scalfati ed il Comune di Terracina che formulavano articolate censure. In sede di impugnazione intervenivano inoltre la società Gisa, avente causa della Domiziana e parimenti interessata a contestare la natura civica delle terre in questione, ed il Comune di Sabaudia, nella cui circoscrizione erano compresi i predetti terreni. All'esito dell'impugnazione (nel corso della quale venne pure proposta questione di legittimità costituzionale degli artt.27, primo e ultimo comma, e 29, secondo comma, l.n.1766/27, risolta negativamente dalla Corte costituzionale) con sentenza pubblicata il 2.11.1973, la Corte di appello, dichiarati ammissibili i reclami, nonché l'intervento del Comune di Sabaudia e della società Gisa, rilevava la carenza delle indagini svolte riguardo alla natura dei Tumoleti e rimetteva la causa al primo giudice

L. A.
me

DIO.
A. A.
AW
BOM

motivo di ricorso con il quale era stato dedotto che il giudice di appello, rimettendo la causa al Commissario per l'espletamento CTU e rinviando al merito la statuizione sulle spese, aveva illegittimamente riservato a sé la decisione di merito ed invaso le attribuzioni del Commissario stesso, limitandone i poteri. Il S.C. ha osservato che la sentenza della Corte di appello non poteva che essere interpretata in conformità all'art. 32 l.n. 1766/27 ivi richiamato, come di semplice rimessione della causa in primo grado, per il compimento dell'ulteriore istruzione, senza limiti per la cognizione del Commissario, a nulla rilevando l'eventuale errore nella mancata statuizione sulle spese.

È escluso, pertanto, contrariamente a quanto deducono i Reclamanti, che il Commissario decidendo nel merito sia andato al di là dei limiti posti dalla sentenza della Corte di appello. Questa si è, invero, limitata a segnalare la non decisività, ai fini dell'accertamento della "qualitas soli", degli elementi probatori già acquisiti e ad indicare la direzione degli ulteriori approfondimenti, ma ha lasciato salvi gli usuali poteri del Commissario, cui in sede di rimessione è comunque affidato il potere di decisione e di riesame della controversia, pur necessariamente con il limite di disporre i mezzi istruttori ritenuti dalla Corte necessari e di valutarne l'esito.

Nella specie, dunque, deve negarsi che il Commissario fosse vincolato a seguire le conclusioni dei consulenti - essendo egli anzi tenuto a valutarne criticamente la congruenza e validità - o a disporre la rinnovazione delle indagini peritali ritenute insoddisfacenti, considerato anche che l'acquisizione del parere degli esperti (anche di quelli di parte), nonché l'ulteriore documentazione prodotta avevano comunque ulteriormente arricchito il materiale probatorio.

Non è pertanto ravvisabile sotto l'esposto profilo la nullità della sentenza.

La nullità della sentenza è altresì eccepita - anche da taluni intervenuti in questo grado - per violazione del principio del contraddittorio: dichiarando la demanialità civica dell'intera zona dei Tumoleti e la nullità della compravendita dal Comune di Terracina alla Domiziana e dei successivi atti di disposizione, il Commissario ha coinvolto la validità di atti posti in essere (talora prima dell'instaurazione del giudizio, come per la Gisa s.r.l.) da soggetti non citati in giudizio, dei quali alcuni sono intervenuti solo successivamente.

Come del resto ha già osservato il Commissario, non v'è dubbio che la sentenza impugnata non possa pregiudicare la situazione di soggetti che non hanno partecipato al giudizio commissariale (o che non siano subentrati nel diritto già controverso, nei cui confronti non opera il disposto di cui all'art. 111 c.p.c.) i quali vantino un diritto di proprietà su fondi facenti parte dei Tumoleti (cfr. sent. Cass.n.792/95 che ha precisato i limiti della c.d. efficacia "erga omnes" delle sentenze che affermino la demanialità civica; con quell'espressione si intende definire il carattere imperativo delle sentenze in materia di "qualitas soli", in quanto contenenti un'affermazione oggettiva di verità, ma non anche affermare che costituiscano un vincolo per i terzi che difendano un interesse equivalente a quello delle parti).

In contrasto con tale principio, tuttavia, le esplicite statuizioni della sentenza coinvolgono le posizioni dei soggetti, come la Gisa e il Malvasio, i quali sono, appunto, aventi causa della Domiziana in virtù di atti posti in essere prima dell'instaurazione del giudizio nei confronti di questa (nel 1958) e sono intervenuti solo nel corso del

giudizio di primo grado anche per eccepire la nullità e la non opponibilità nei loro confronti degli atti processuali già compiuti.

Va rilevato, tuttavia, che non è ravvisabile una concreta lesione del diritto di difesa di tali soggetti che, come detto, si sono costituiti nel giudizio di primo grado e hanno di fatto avuto ampia possibilità, in concreto utilizzata, di esaminare la documentazione in atti, dedurre sulle conclusioni della CTU e contrastare le tesi difensive dei controinteressati (cfr. sulla rilevabilità della nullità per difetto di contraddittorio se vi sia stato un concreto pregiudizio ed un'affettiva lesione del diritto di difesa delle parti, cfr. sent.Cass.nn.1468/93; 2633/93; 13445/92).

Anche tale eccezione va, pertanto, respinta.


Nel merito, la questione verte sulla natura della striscia di terreno sita tra le sponde del Lago di Paola e il Mar Tirreno, denominata Tumoleti del Lago di Paola, appartenente al Comune di Terracina e nel 1933, con la costituzione di Sabaudia, compresa nella circoscrizione di tale ultimo Comune.

La Corte condivide la valutazione del Procuratore generale della non sufficienza degli elementi probatori circa la natura delle terre in questione.

Come rilevato anche dal Commissario la consulenza espletata, in effetti non approfondita sotto il profilo storico-giuridico quanto la complessità della documentazione in atti e le osservazioni delle parti avrebbero richiesto, non fornisce completi ed attendibili elementi di valutazione. Inoltre, il convincimento del Commissario, pur sorretto da una ricca motivazione, non risulta convincente alla luce delle serie obiezioni mosse dalle parti e dei contrastanti elementi che emergono dalla copiosa documentazione in atti.

In proposito il Procuratore generale ha fra l'altro posto in rilievo: la stessa incertezza di fondo sugli esatti confini dei Tumoleti di Paola, zona che, nella sentenza impugnata, viene dato per certo sia posta nell'ambito della Selva Marittima, circostanza che, invece, non è per nulla pacifica ed è anzi contestata da alcune parti private con rilievi che trovano un qualche riscontro nella documentazione prodotta; la omessa considerazione della distinzione (presente invece in altra sentenza dello stesso Commissario del Lazio nella causa Ministero delle finanze/Comune di Terracina, originata dagli stessi accertamenti del geom. De Luca) tra demani collettivi e usi civici su demanio pontificio e camerale e della mancanza di qualsiasi cenno ai Tumoleti nelle numerose Bolle papali che tra il 1460 al 1523 conferirono ai Terracinesi diritti civici e privilegi; la non univocità dell'espressione generica di Tumoleti (dal latino "tumulus", piccola altura, duna), non necessariamente riferibile alla zona che qui interessa, ove la relazione del Mons. De Buoij del 1767 (sulla quale la sentenza impugnata si fonda) riferisce essere esercitati usi della popolazione; la mancata valutazione dell'ordinanza del 1768 di papà Pio VI che disponeva l'affrancazione e l'estinzione dei diritti dominicali e civici nel Comune di Terracina.

Può anche aggiungersi la dubbia compatibilità tra la ritenuta natura demaniale civica delle terre in questione con l'accertato pagamento di una "fida" da parte della popolazione per la utilizzazione delle stesse (cfr. sentenza della Corte di appello del 27.3.1913; confermata dalla Corte di cassazione, con sentenza 25 giugno 1914); ancora, desta perplessità la sicura affermazione di un'automatica "espansione in piena proprietà", per effetto della legge



n.1766/27, dei diritti di uso civico già esercitati sulle terre stesse.

Risulta, invero, un quadro probatorio caratterizzato da contraddittorietà che neppure possono essere agevolmente risolte in base al principio dell'onere della prova, atteso che, nella specie, trattandosi di giudizio instaurato a seguito di opposizione alla verifica, l'onere del Comune di provare la demanialità dei terreni va temperato con quello del proprietario-opponente di provarne l'allodialità (cfr. sent. Corte appello Roma n.6 del 1987).

Se, dunque, le esposte incertezze non consentono di condividere le conclusioni del Commissario, la Corte ritiene che possa comunque pervenirsi alla decisione definitiva di merito, in quanto, qualunque sia stata la situazione dei terreni in questione (che siano stati o meno soggetti a dominio universale dei terracinesi), su di essa ha comunque inciso l'art.7 del r.d.l. n.1071 del 1933, secondo il quale "sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti di uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravino eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia. Cessa, di conseguenza, l'efficacia di qualsiasi convenzione, concessione o altra causa da cui detti diritti, servitù e privilegi possano trarre origine".

A giudizio della Corte, l'interpretazione di tale disposizione, compiuta alla stregua della sua formulazione letterale e della sua "ratio", depone univocamente nel senso dell'avvenuta estinzione anche degli eventuali usi civici gravanti sui terreni dei quali in questa sede si discute, terreni che, come detto, vennero compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia, al momento della costituzione di questo, e che, pertanto, dalla data di entrata in vigore del citato r.d.l. hanno in ogni caso perso la natura demaniale loro prima eventualmente attribuibile.

A tale conclusione induce - come detto - non solo la formulazione della norma, che pure ha un contenuto assai ampio e generale, quanto soprattutto l'intento, da essa sotteso, di eliminare ogni ostacolo alle finalità della bonifica pontina e del programma di colonizzazione agraria che in quegli anni si stava compiendo. Di tale finalità si ha significativa traccia nella relazione al disegno della legge di conversione del citato decreto ove si legge che "è stato necessario" disporre l'estinzione dei "diritti di pascolo ed altri usi civici gravanti sulla selva marittima a favore dei naturali di Terracina", la cui conservazione avrebbe ostacolato l'attuazione del programma di colonizzazione agraria che l'Opera Nazionale combattenti intendeva svolgere in quella zona. Da notarsi l'espresso riferimento alla selva marittima, zona della quale secondo la sentenza commissariale fanno parte i Tumoleti.

Che la volontà del legislatore fosse quella di estinguere tutti gli usi civici, anche quelli relativi alle terre demaniali, si desume altresì dal contrasto (v. consulenza di parte Finred e relativi riferimenti documentali) sorto sul punto tra il Commissario dell'Opera nazionale combattenti - proponente la relativa iniziativa - ed il Ministro dell'agricoltura, il cui dissenso (motivato dalla non condivisibilità di una "spoliazione" dei cittadini interessati e presupponente proprio la "sdemanializzazione" delle terre civiche) venne di fatto superato con l'approvazione del citato regio decreto, poi convertito in legge.

Pur dando atto dei dubbi interpretativi posti dalla norma citata - che hanno dato luogo a soluzioni contrastanti -, a conforto della tesi qui accolta va richiamato l'orientamento del Commissario degli usi civici del Lazio, che - nel rispondere al Ministro dell'agricoltura in merito alla

proposte di sistemazione delle terre del Comune di San Felice Circeo (che in parte erano state comprese nella circoscrizione del nuovo Comune di Sabaudia) - esplicitamente concordava con il convincimento espresso nella richiesta dallo stesso Ministero, che tale sistemazione non potesse riguardare i fondi di San Felice compresi nel comune di Sabaudia, nei quali, per effetto del citato art.7, erano stati soppressi i diritti di uso civico (cfr. lettera 7.10.1935, doc.15 e 16 del fascicolo di parte del Consorzio dei Tumoleti di Paola).

Nello stesso senso depone il contenuto della lettera del Commissario 24.3.1941 (che dava il nulla osta per la diretta concessione in enfiteusi da parte del Comune delle terre di San Felice, passate nella circoscrizione di Sabaudia "essendo su di esse ormai estinti, per legge, tutti i diritti di uso civico che una volta vi gravavano").

Analoga opinione espresse l'istruttore Alfano (ve ne è cenno nella relazione del perito De Luca) che, incaricato del progetto di sistemazione delle terre di San Felice, ritenne appunto sottratte a tale progetto quelle comprese nel Comune di Sabaudia.

Conforme all'interpretazione qui sostenuta è stato, del resto, per anni il comportamento dei Comuni interessati (oltre alla vendita dei terreni alla Domiziana, da parte del Comune di Terracina, segno evidente di una presupposta natura patrimoniale degli stessi, la tesi della sdemanializzazione era pure sostenuta dal Comune di Sabaudia, come riferito nella relazione del perito De Luca e come risulta dalla sentenza commissariale n.51 del 1949).

La tesi interpretativa contraria - nel senso che la norma riguarderebbe i soli diritti di uso civico su terre private e non anche le terre di uso civico - è stata accolta dal

Commissario nella sentenza impugnata ed è sostenuta in questa sede dai Comuni di Terracina e di Sabaudia.

La diversa lettura della norma si fonda in primo luogo sulla sua formulazione letterale: sarebbe significativa l'espressione "diritti di uso civico", usualmente utilizzata dal legislatore per indicare le terre private gravate e non anche i demani collettivi. Tale differente denominazione trova fondamento nella diversa configurazione dei diritti di uso civico su terre private, che rappresentano diritti parziari autonomi costituenti vincoli alla proprietà, e dei demani civici, terreni utilizzati dalla collettività che ne è proprietaria.

Tale argomentazione non è tuttavia decisiva, attesa la non sempre univoca terminologia adoperata dal legislatore, specie nei testi risalenti nel tempo, cui, pertanto, non può riconoscersi univoco significato. Basti considerare che anche il testo dell'art.11 della legge n.3124 del 1876 ("sulla Sila regia"), richiamato dal Comune di Sabaudia, non offre sostegno alla tesi della menzionata distinzione (l'espressione "terre soggette ad usi civici", utilizzata nel primo comma dell'art.11 citato, è contrapposta sì a quella di "demani silani", contenuta nell'ultimo comma; questi tuttavia sono così definiti in relazione non all'utilizzazione di essi da parte della popolazione, ma in quanto terreni dei quali era contesa la proprietà, comunque pubblica, tra lo Stato e i Comuni).

Del resto, la usuale distinzione tra usi civici "in re aliena" (diritti collettivi di uso) e demani collettivi (diritti collettivi di appartenenza) non è contenuta nella legge, ma è piuttosto frutto di un'elaborazione dottrinarie e giurisprudenziale, i cui risultati sono peraltro talora contestati da autorevoli studiosi. Si è infatti affermata l'esigenza di una rimediazione "di alcuni approdi

tradizionali, per verificarne il fondamento in base alla legge sugli usi civici per come essa è stata pensata dal legislatore e per come essa si presenta all'interprete, libera dalle incrostazioni che hanno finito per fare corpo con essa"; in particolare, è stato evidenziato che "il fatto che le terre dei comuni gravate da usi civici fossero denominate nel diritto napoletano "demani" non è risolutivo sotto il profilo del diritto positivo e non si può partire da tale dato letterale per costruirne la demanialità sostanziale...In realtà se non esisteva, come istituto generalizzato di diritto positivo, la proprietà collettiva...limitata a situazioni particolari, molti dei fondamenti di questa presunzione generalizzata di demanialità vengono a cadere, e il regime peculiare delle terre di uso civico sembra fondato sul riconoscimento, fatto dal legislatore, dell'opportunità che esse siano conservate all'esercizio dell'uso".

Risulta pertanto incongruo interpretare la "lettera" della legge, specie di quella risalente, sulla base di ricostruzioni teoriche e categorie che il legislatore non ha tenuto presenti, almeno nei termini rigorosi che si pretendono.

Ai fini dell'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art.7 del r.d.l.1071/33 è invece rilevante esaminare se l'interpretazione suggerita dalla sua ampia formulazione e dalla sua espressa finalità sia inconciliabile, sotto il profilo logico e giuridico, con la (eventuale) natura demaniale civica dei terreni in questione.

Il Commissario ha fornito alla questione soluzione affermativa giungendo così alla conclusione che l'art.7 cit. non può che riferirsi esclusivamente ai diritti su terre private. Ha osservato il Commissario che "se il legislatore

del 1933 ha davvero inteso sdemanializzare le terre civiche del Comune di Terracina conferite nel territorio di Sabaudia, ha dimenticato la natura propriamente dominicale dei diritti esclusivi di uso civico". Ed infatti, mentre con riguardo ai diritti civici minori con la estinzione degli stessi si ha un'automatica "espansione" delle facoltà concorrenti del proprietario, prima gravato, nel caso dei demani civici, estinguere il diritto significa "rescindere il vincolo che unisce un determinato patrimonio e la collettività proprietaria...", con conseguente "danno economico consistente e difficilmente calcolabile", e senza peraltro che vi sia alcun criterio per l'identificazione del nuovo soggetto proprietario.

Una norma che avesse voluto pertanto incidere anche sui demani collettivi avrebbe dovuto prevedere - a giudizio del Commissario - un indennizzo, in favore della popolazione espropriata, nonché risolvere il problema della imputazione soggettiva delle terre sdemanializzate.

La Corte non condivide le esposte argomentazioni.

La sdemanializzazione delle terre in questione e la conseguente estinzione del potere di utilizzazione da parte della popolazione non comporta altresì il venir meno della titolarità del Comune, al quale comunque dette terre "appartengono" (tale è l'espressione utilizzata dal legislatore del 1927 ed anche nella legge n.377/31).

Quanto alla mancata previsione di un indennizzo ed al prospettato contrasto della norma con l'art.42, III comma Cost., basti rilevare i vantaggi anche economici (cfr. in tal senso la relazione del Capo del Governo che accompagnava il disegno della legge di conversione) derivanti alla popolazione dalla bonifica e dalla valorizzazione della zona (cfr. la decisione n.511/91 della Corte costituzionale, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità

sopra affrontati, degli atti di disposizione aventi ad oggetto detti terreni e/o presupponenti la proprietà degli stessi in capo alla società Domiziana.

La complessità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di entrambi i gradi, restando così assorbite le domande proposte di risarcimento dei danni ex art. 96 c.p.c..

Le spese della CTU espletata addebitate dal Commissario in solido al Comune di Sabaudia, agli Scalfati, alla Domiziana ed alla Gisa (parti costituite al momento dell'affidamento dell'incarico), sono poste a carico anche del Comune di Terracina.

P.Q.M.

La Corte, in accoglimento dei reclami proposti ed in riforma della sentenza del Commissario per gli Usi civici del Lazio, Umbria e Toscana, depositata il 9 maggio 1989:

respinge la domanda del Comune di Terracina diretta alla declaratoria della natura di demanio civico dei terreni compresi nei Tumoleti del lago di Paola ed alla conseguente reintegrazione nel possesso degli stessi.

Compensa le spese dei due gradi tra tutte le parti.

Pone definitivamente a carico, in parti uguali, del Comune di Terracina, del Comune di Sabaudia, degli Scalfati, della Gisa s.r.l. e della Domiziana s.p.a. (Ora Immobiliare Snia s.p.a.) le spese della CTU espletata in primo grado, come liquidate nella sentenza reclamata.

Roma 2 novembre 2000

Il Consigliere est.

Severino

Il Presidente

Severino

IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA
Dr. D. *TESTA*



Depositata in Cancelleria

11 GEN. 2001

Oggi,

IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA
Dr. *TESTA*

