

# Sono beni collettivi i terreni derivanti dallo scioglimento dell'Università agrarie senza necessità di prova dell'esercizio di uso civico

Cass. Sez. II Civ. 18 settembre 2024, n. 25083 ord. - Mocci, pres.; Grasso, est. - Comune Di F. (avv.ti Albesano e Graziani) c. Ro.Ma.; Gi.Br. (Cassa con rinvio App. Roma 24 maggio 2022)

**Usi civici - Requisito dell'uso delle terre da parte dell'intera collettività indifferenziata - Assenza del requisito oggettivo della destinazione ad uso pubblico collettivo o promiscuo - beni collettivi i terreni derivanti dallo scioglimento dell'Università agrarie - Prova dell'esercizio di uso civico - Necessità - Esclusione.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. La Corte d'Appello di Roma, rigettato il reclamo proposto dal comune di Frascati nei confronti di Ro.Ma. e Gi.Br., confermò la statuizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici di L., U. e T., con la quale, in accoglimento della domanda dei reclamati, aveva dichiarato non essere gravati da usi civici i fondi posseduti dagli appellati in Roma, via (Omissis), censiti nel catasto terreni del Comune di Roma a fg. 1.000, all. 263, particelle 1745, 1746, 1747 e 1748.

La sentenza di secondo grado rigettò la prospettazione impugnatoria, secondo la quale lo stacco di terreno apparteneva al demanio civico della collettività di F..

1.1. Questo il ragionamento decisorio che qui rileva.

I terreni di cui si discute, già di proprietà privata, erano stati acquistati nel 1921 dalla locale Università Agraria, subentrata alla Società dei Bo.. Sia l'una che l'altra non rappresentavano l'intera comunità del Comune, ma solo i "padroni di bestiame e i contadini", di conseguenza non sussisteva "il requisito dell'uso delle terre da parte dell'intera collettività indifferenziata" e, comunque non era rinvenibile titolo che "avrebbe trasformato il terreno oggetto di causa da bene di privata proprietà in terra di uso civico".

Non poteva un tale mutamento rinvenirsi "nell'atto di acquisto del 1921..., posto che tale acquisto era avvenuto indiscutibilmente "iure privatorum", tant'è che le terre pervenute al Comune dall'U.A. furono poi concesse in fitto a privati fin dagli anni 1926-27, finendo poi per essere affittate a Cooperative di Combattenti e Reduci".

Né poteva reputarsi che le terre per cui è causa avessero acquisito la qualità della demanialità con l'acquisto dalle Università Agrarie, "ancorché assoggettat(e) in precedenza a regime privatistico", mancando il requisito oggettivo della "destinazione ad uso pubblico collettivo o promiscuo".

Il decreto di scioglimento dell'Università Agraria non era utile a fondare la pretesa dell'appellante, in quanto non aveva operato distinzione tra beni di natura collettiva e beni patrimoniali e, anzi, confermato la mancata utilizzazione utile per i cittadini.

Doveva, in definitiva, concludersi "che nel caso di specie i beni acquistati dall'U.A. in regime di proprietà disponibile, prima dell'entrata in vigore del R.D. 1766/27, restano assoggettati alla disciplina cui erano soggetti al momento in cui sono entrati nel patrimonio delle associazioni agrarie. A seguito dello scioglimento, poi, il bene non ha modificato la propria natura".

2. Contro la sentenza della Corte di Roma insorgeva il comune di F. sulla base di quattro motivi, ulteriormente illustrati da memoria. La controparte rimaneva intimata.

3. Il Consigliere delegato della Sezione ha proposto definirsi il ricorso ai sensi dell'art. 380-bis cod. proc. civ.

4. Il ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore munito di una nuova procura speciale, ha chiesto decidersi il ricorso.

5. Il processo è stato fissato per l'adunanza camerale del 12 settembre 2024.

6. Occorre premettere che nel procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati ex art. 380-bis c.p.c. (come novellato dal D.Lgs. n. 149 del 2022), il presidente della sezione o il consigliere delegato che ha formulato la proposta di definizione può far parte - ed eventualmente essere nominato relatore - del collegio investito della definizione del giudizio ai sensi dell'art. 380-bis.1 c.p.c., non versando in situazione di incompatibilità agli effetti degli artt. 51, comma 1, n. 4, e 52 c.p.c., atteso che tale proposta non rivela una funzione decisoria e non è suscettibile di assumere valore di pronuncia definitiva, né la decisione in camera di consiglio conseguente alla richiesta del ricorrente si configura quale fase distinta, che si sussegue nel medesimo giudizio di cassazione con carattere di autonomia e con contenuti e finalità di riesame e di controllo sulla proposta stessa (S.U., n. 9611, 10/04/2024, Rv. 670667 - 01).

Ciò posto il consigliere proponente Stefano Oliva legittimamente compone il Collegio.

7. In via di ulteriore preliminarità deve stigmatizzarsi il contenuto largamente improprio dell'istanza con la quale la ricorrente ha chiesto la decisione del ricorso. Con essa, infatti, la ricorrente non si è limitata, come avrebbe dovuto ai sensi dell'art. 380 bis, co. 2, cod. proc. civ., a chiedere la decisione, ma si è spesa in apprezzamenti giuridici, come si



trattasse d'una integrazione del ricorso o, comunque, d'una memoria atipica, che precede la fissazione della trattazione della causa, invece che seguirla, con deposito nel termine perentorio di cui all'art. 380 bis 1 cpc. Di un tale contenuto, pertanto, non deve tenersi conto (Sez. 2, n. 8303, 27/03/2024, Rv. 670576 - 01).

8. Con i quattro motivi, tra loro correlati, il Comune ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione della L. n. 397/1894, della L. n. 168/2017, della L. n. 1766/1927, del r.D.L. n. 751/1924; nonché degli artt. 61,115,116,168 cod. proc. civ. e 74 disp. attuaz. cod. proc. civ..

Questo, in sintesi, il portato dell'assunto impugnatorio:

- i terreni di cui si discute, facenti parte della Tenuta (Omissis), erano passati nella disponibilità dell'Università Agraria di F. con atto notarile del 21/7/1921, allo scopo di destinarli "ai bisogni della popolazione rurale del luogo", acquisto deliberato dall'assemblea generale degli utenti dell'Università Agraria, approvata il 6/2/1920 e non poteva ipotizzarsi una gestione "iure privatorum" in violazione della L. n. 397/1894, all'epoca vigente;

- al contrario di quel che assume la sentenza impugnata in relazione ai beni di enti collettivi, proprio perché questi sono istituzionalmente e funzionalmente destinati al demanio civico, come per quelli delle università agrarie, ai sensi della L. n. 397/1894, non occorre fornire la prova della loro destinazione;

- la prova dell'esercizio dell'uso civico è richiesto, per contro, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 1766/1927 solo per i terreni d'uso civico sui beni dei privati;

- l'art. 3, lett. c) della L. n. 168/2017 non richiede la prova dell'esercizio di uso civico, reputando "assorbente la circostanza che sono beni collettivi i terreni derivanti dallo scioglimento dell'Università agrarie";

- il passaggio delle terre al Comune di Frascati in forza del decreto ministeriale del 10/2/1925, non ne poteva mutare la destinazione, ai sensi dell'art. 24 del r.D.L. n. 751/1924, in definitiva, con l'estinzione delle università agrarie i terreni non avevano variato destinazione e regime giuridico;

- la legge n. 168/2017 aveva riconosciuto il rango costituzionale dei domini collettivi, nel rispetto dell'art. 42 Cost. e, quindi, alla luce di essa disposizione non poteva nutrirsi dubbio sul fatto che, in assenza di prova contraria, il patrimonio di una università agraria dovesse essere concepito come bene collettivo, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. c) della L. n. 168/2017 e qui si verteva nell'ipotesi di scioglimento dell'Università Agraria, con passaggio dei suoi beni al Comune di F., a norma degli artt. 23 e 24 del r.D.L. 25/5/1924, 571; la legge in parola non aveva introdotto nuove regole o principi, essendosi limitata a riconoscere principi già facenti parte del sistema giuridico (in particolare la disposizione indicava fra i beni collettivi le terre derivanti dallo scioglimento di associazioni agrarie, e proprio dallo scioglimento di una comunità agraria -r.d. n. 751/1924 del Ministero dell'Economia Nazionale- quelle terre erano pervenute al Comune di F., nella corrispondente categoria cui essi appartenevano, con apertura all'uso di tutti i cittadini), quindi avrebbero dovuto considerarsi di civica demanialità;

- la Corte d'Appello aveva errato a ritenere che fosse onere del Comune produrre in giudizio la relazione di consulenza disposta d'ufficio dal Commissario, al fine di sollecitare una diversa valutazione rispetto a quella effettuata dal Commissario.

9. Il complesso censoratorio merita di essere accolto.

9.1. Le università agrarie risultano prevedute e definite dalla L. 4/8/1894, n. 397, la quale regolò l'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio. All'art. 1 veniva stabilito quanto segue: "Nelle provincie degli ex Stati pontifici dell'E., le università agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune, o di una frazione di un Comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi, o l'amministrazione sociale di mandre di bestiame, sono considerate persone giuridiche". Si trae abbastanza agevolmente dalla disposizione riportata che l'uso civico può riguardare anche una categoria determinata di cittadini (allevatori di bestiame ad esempio) e non necessariamente l'intera comunità. Il collocamento pubblicistico delle università agrarie, all'interno della più vasta categoria degli usi civici, risulta confermato dalla legislazione successiva. In particolare, la L. 16/6/1927, n. 1766, di conversione del r. d. 22/5/1924, n. 751, riguardante il riordino degli usi civici, agli artt. 1, 11 e 25 richiama espressamente le università agrarie.

La ben più recente L. 20/11/2017 n. 168, all'art. 1, lett. a), include espressamente fra i beni collettivi "le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate".

L'anzidetto art. 1 elenca dalla lett. a) alla lett. f), con finalità evidentemente ricognitiva, le situazioni giuridiche qualificabili "bene collettivo". Né potrebbe sostenersi che il richiamo a quest'ultima legge debba non prendersi in esame perché nuovo: non si verte, infatti, in ipotesi di domanda o eccezione nuova, ma di mera argomentazione giuridica.

9.2. La ricostruzione normativa sopra evocata trova conforto nella giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 1695, 26/5/1937, la quale ebbe ad affermare: "Anche le associazioni agrarie, le quali indipendentemente dal loro carattere pubblico o privato, abbiano il fine di godere terre soggette a usi civici, cadono sotto la legge (art. 1 di essa e 61 regol.), e, sempreché di godimento a tal titolo si tratti, vi è un interesse pubblico, della cui rappresentanza è investito il podestà, ad intervenire. Il riferimento degli usi non a tutti, ma a una parte dei cittadini è, da questo punto di vista, indifferente".

In epoca più recente il principio è stato confermato con la sentenza delle Sezioni Unite n. 3135, 13/5/1980, la quale ha



precisato che le associazioni agrarie regolate dalla legge 4 agosto 1894 n. 397, sul riordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex stato pontificio, come l'università agraria di B., hanno natura di enti pubblici non economici, atteso che alla stregua della normativa sul riordinamento degli Usi civici la loro attività di amministrazione e gestione di terre, demaniali ed anche non demaniali, pur se con il ricorso a strumenti ed operazioni di libero mercato, e diretta alla cura degli interessi generali di collettività di uso civico, e si svolge in stretto collegamento con le strutture municipali, nel rispetto della disciplina e con i controlli previsti dalla legge comunale e provinciale, nonché con un'organizzazione priva dei connotati dell'impresa (Rv. 406922).

Sotto altra correlata angolazione, successiva decisione delle Sezioni Unite ha affermato che con riguardo a immobili appartenenti ad università agrarie (le quali, incluse quelle costituite nelle province dell'ex stato pontificio, hanno natura di enti pubblici non economici), la controversia promossa per sentir riconoscere la nullità di atti di disposizione e la non assoggettabilità dei beni medesimi ad espropriazione forzata, per effetto della loro inclusione nel Demanio di uso civico, è devoluta alla competenza giurisdizionale del Commissario regionale per gli Usi civici, anche per la parte in cui si richieda l'adozione di provvedimenti cautelari quale il sequestro giudiziario, atteso che tale Competenza giurisdizionale, a norma degli artt. 29 e 30 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, si estende alle questioni sulla indisponibilità di detti immobili come conseguenza della loro demanialità, ed inoltre non trova deroga nel disposto dell'art. 615 cod. proc. civ., circa la devoluzione al giudice dell'esecuzione delle cause dirette a contestare la pignorabilità di un bene, il quale opera nel presupposto della spettanza delle cause stesse alla giurisdizione del giudice ordinario (S.U. n. 4749, 24/7/1986, Rv. 447452).

9.3. I terreni di cui si discute, già di proprietà della Congregazione di Carità di F., vennero successivamente trasferiti, nel 1921, all'Università Agraria di F., col fine di destinarli ai bisogni della popolazione rurale del luogo, finalità espressamente predicata nell'atto pubblico. Avvenuta l'acquisizione, il regime giuridico non poteva che essere regolato dall'art. 1 della L. n. 397/1894.

Estinta l'Università, il passaggio delle terre al Comune di F. non ne ha mutato il loro regime giuridico, ex art. 25 della L. n. 1766/1927: "in caso di scioglimento di università i terreni saranno trasferiti ai Comuni o alle frazioni nel cui territorio trovansi compresi, con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartengono".

Val la pena soggiungere che questa Corte ha deciso negli stessi termini, con le ordinanze nn. 4004/2023 e 20772/2023, sostanzialmente identici ricorsi avanzati sempre dal comune di F.

10. A quanto esposto consegue la cassazione della sentenza impugnata. Il Giudice del rinvio deciderà la causa adeguandosi ai principi di diritto sopra enunciati e regolerà anche le spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per il regolamento delle spese del giudizio di legittimità, alla Corte d'Appello di Roma, altra composizione.

*(Omissis)*