

Civile Sent. Sez. 2 Num. 2704 Anno 2019

Presidente: LOMBARDO LUIGI GIOVANNI

Relatore: GRASSO GIUSEPPE

Data pubblicazione: 30/01/2019

SENTENZA

sul ricorso 4098-2014 proposto da:

VACCA FRANCA, elettivamente domiciliata in ROMA,
PIAZZALE CLODIO 13, presso lo studio dell'avvocato OLGA
GERACI, che la rappresenta e difende;

- **ricorrente** -

nonchè contro

REGIONE LAZIO, COMUNE DI VALLINFREDA, VACCA ROBERTA,
PROCURATORE GENERALE CORTE APPELLO DI ROMA;

- **intimati** -

avverso la sentenza n. 35/2013 della CORTE D'APPELLO di
ROMA, depositata il 16/12/2013;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica

2018

3371



-
-
udienza del 18/10/2018 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale ALBERTO CELESTE che ha concluso per
l'accoglimento del secondo motivo, assorbiti i restanti;
udito l'Avvocato GERACI Olga, difensore del ricorrente
che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Svolgimento del processo

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, con sentenza resa pubblica il 10/10/2011, dichiarò la natura collettiva di uno stacco di terreno sito nel Comune di Vallinfreda, sul quale Franca Vacca aveva preteso vantare pieno ed esclusivo diritto di proprietà.

L'attrice appellò la decisione di primo grado sostenendo che: a) il fondo aveva natura allodiale, a seguito della conciliazione intervenuta, tra il cav. Lelli e il Comune, il 29/9/1927; b) in subordine, il terreno era stato sdemanializzato tacitamente con la delibera comunale del 31/7/1953, che aveva assegnato lo stesso in concessione gratuita a privati per l'edificazione; c) in via ancora subordinata, i diritti d'uso civico si erano prescritti per non uso ventennale.

Con sentenza depositata 16/12/2013 la Corte d'appello di Roma rigettò l'impugnazione avanzata da Franca Vacca nei confronti della Regione Lazio, Roberta Vacca e il Comune di Vallinfreda, confermando che il fondo, appartenutosi al cav. Lelli, proprietario dell'ex feudo Borghese, era stato ceduto "ai naturali di Vallinfreda", mediante il pagamento di un canone. Si era trattato, precisa la Corte locale, dell' "affrancazione invertita", prevista dall'art. 9, r.d. n. 1510 del 1891, richiamato dall'art. 7, co. 2, l. n. 1766/1927, cioè di un'affrancazione in favore della popolazione, ulteriormente chiarendo che *<<i terreni, che già erano beni feudali gravati da uso a favore della collettività, poi passati in proprietà al cav. Lelli, diventavano (con la conciliazione) un demanio collettivo perdendo qualsiasi natura allodiale>>*.

Franca Vacca ricorre per cassazione avverso la sentenza d'appello sulla base di tre motivi di doglianza, ulteriormente illustrati da memoria.

Degli intimati nessuno ha svolto difese in questa sede.



Venuto il processo in trattazione all'adunanza camerale del 7/2/2018, la Corte lo ha rimesso alla pubblica udienza con ordinanza pubblicata il 24/5/2018.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia violazione e/o falsa applicazione dell'art. 9, r.d. n. 510 del 9/8/1891, siccome confermato dall'art. 7, co. 2, l. n. 1766 del 16/6/1927, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., nonché falsa applicazione dell'art. 15, l. n. 5489/1888, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ.

Secondo l'impugnante la Corte locale si era discostata, errando, dal principio affermato dalla sentenza n. 5891/2007 di questa Corte, la quale aveva statuito che con la affrancazione cd. invertita il fondo passava al patrimonio del comune o delle associazioni agrarie libero da usi civici, in piena qualità allodiale; diversamente non avrebbe avuto senso che la norma richiamasse l'affrancazione. Di conseguenza il Comune di Vallinfreda ben poteva disporre liberamente dei beni trasmessigli dal cav. Lelli con la conciliazione d'arbitri, regolata dal citato art. 9. Inoltre, l'interpretazione avversata violava l'art. 15 della l. n. 5489/1888, il quale stabiliva che del bene affrancato il comune può disporre nel rispetto della legge comunale e provinciale.

2. Con il secondo motivo viene dedotta violazione e/o falsa applicazione degli artt. 11 e 12, l. n. 1766/1927 e degli artt. 37 e 39, r.d. n. 322 del 26/2/1928, in relazione all'art. 360, n. 3, nonché dell'art. 112, in relazione all'art. 360, n. 4, cod. proc. civ.

Sostiene la ricorrente che la Corte romana era incorsa in un secondo errore, avendo negato la sdemanializzazione del bene, stante che le formalità elencate nella sentenza, previste a pena di nullità dalla legge (artt. 11 e 12, l. n. 1776 e 37 e 39, r.d. n. 332), che non risultavano essere state assolte, erano irrilevanti al fine di riconoscere essersi fatto luogo a sdemanializzazione tacita. Il Comune, infatti, con la delibera n.



17/1953 e con la precedente n. 5/1951, aveva inequivocamente manifestato la volontà di destinare l'area all'edificazione privata e non già alla pastorizia, cedendola, per quel che qui rileva, a Franca Vacca, perché provvedesse ad edificare e tale volontà l'ente pubblico aveva confermato con il rilascio, in epoca successiva, di concessione edilizia in sanatoria.

3. Con il terzo motivo Franca Vacca lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 42, co. 3, 43 e 44, Cost., in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., in quanto le previsioni costituzionali evocate non riconoscono dignità giuridica ad una ipotesi di <<collettivismo obbligatorio>> teorizzato da una certa elaborazione dottrinarica, ma solo ragioni tassative di tutela d'interessi generali (fonti di energia, servizi pubblici essenziali, situazioni di monopolio, ecc.).

4. In primo luogo conviene sgombrare il campo dall'ultimo inammissibile motivo.

La violazione delle norme costituzionali non può essere prospettata direttamente come motivo di ricorso per cassazione ex art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., in quanto il contrasto tra la decisione impugnata e i parametri costituzionali, realizzandosi sempre per il tramite dell'applicazione di una norma di legge, deve essere portato ad emersione mediante l'eccezione di illegittimità costituzionale della norma applicata (di recente, Sez. 5, n. 15879, 15/6/2018, Rv. 649017; conf. n. 3709/2014).

5. I primi tre motivi, osmotici fra loro, unitariamente vagliati, appaiono a questa Corte infondati per le ragioni che seguono.

5.1. Non è inutile ricordare che gli usi civici, retaggio di una società feudale e immediatamente post-feudale, rappresentano una categoria giuridica difficilmente inquadrabile all'interno degli istituti giuridici moderni, così, specie in dottrina, si è scritto di

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

diritti collettivi d'uso, di condomini per facoltà separate e quant'altro.

Quel che è certo è che attraverso tale uso della terra intere collettività avevano, molto spesso miseramente, tratto di che vivere, nonostante il dominio del latifondista (già signore feudale) su ampie aree del territorio agricolo. Nel diciannovesimo secolo, venuto meno definitivamente il controllo feudale, divisi i vasti latifondi fra più proprietari terrieri ed avviati metodi moderni di sfruttamento agricolo, la piena permanenza in vita dei diritti d'uso civico fu ritenuta incompatibile con le esigenze della modernità, in quanto d'ostacolo al pieno sfruttamento agricolo, creando pesi di natura reale esercitabili da una intera collettività, non sempre esattamente identificabile, e serie difficoltà alla libera circolazione dei possedimenti. Da qui le leggi eversive della feudalità, con lo scopo di liquidare gli usi civici, che nella legge n. 1766 del 16/6/1927 e nel successivo regolamento d'attuazione (r.d. n. 332, 26/2/1928) trovano il loro contenuto ancora vigente. Liquidazione praticata mediante scorporo di una parte del fondo da assegnare in piena proprietà alla collettività che vanta l'uso civico, oppure attraverso il compenso di un canone enfiteutico, posto a carico del proprietario del fondo, che così si libera dell'onere dell'uso civico.

L'ente esponenziale della comunità, in mancanza d'evidenza di università agrarie o di associazioni agrarie, che da antico tempo esercitavano l'uso, viene individuato nel comune o nella frazione comunale d'insediamento ed ha il dovere di amministrare i beni o il canone pervenuti quale prezzo dell'affrancazione. Ed è proprio la l. n. 1766 (artt. 11- 26) e il r.d. n. 332 (titolo II) che impongono uno speciale regime, trattandosi di beni la cui disponibilità resta sottoposta a stringente controllo.

In epoca contemporanea la sottoposizione di tali beni a vincoli e speciali procedure si è arricchita dalla necessità di

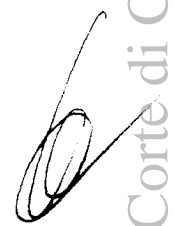
Corte di Cassazione - copia non ufficiale

tutelare cultura e paesaggio (alla l. n. 431 dell'8/8/1985, art. 1, lett. h, è seguito il d. lgs. n. 42, 22/1/2004 e, il coordinamento con le autonomie locali venne assicurato dall'art. 3, l. n. 97, 31/1/1994; con la ripartizione di competenze di cui al novellato art. 117, Cost. - introdotto con la l. cost. n. 3, 18/10/2001 e succ. modif. -, i poteri attribuiti dalla legge n. 1766 al Ministero dell'agricoltura e delle foreste sono passati alle Regioni).

5.2. Per le sole provincie ex pontificie è ancora in vigore l'art. 9 del r.d. n. 510, 3/8/1891, per opera del richiamo di cui all'art. 7, co. 2, della l. n. 1766, il quale prevede quella che è comunemente chiamata la liquidazione o affrancazione invertita.

Al fine di rendere chiaro il discorso è bene riportare il contenuto della norma ottocentesca, la quale al punto 3° dell'articolo di cui detto precisa che la giunta d'arbitri (trattasi di un organo di conciliazione con poteri deliberativi vincolanti) qualora dovesse riconoscere *<<indispensabile per la popolazione di un Comune o di parte di esso o per una università od associazione di cittadini che si continui nell'esercizio dell'uso, e la estensione del terreno da cedersi in corrispettivo dell'affrancazione sia giudicata dalla Giunta stessa insufficiente alla popolazione o alla parte di essa od alla università od associazione di cittadini per proseguire come per il passato nello esercizio della pastorizia o delle altre servitù, avuto riguardo alle condizioni speciali dei luoghi, la Giunta d'Arbitri ammetterà gli utenti all'affrancazione di tutto o di parte del fondo gravato mediante pagamento di un annuo canone al proprietario>>*.

Dalla diretta lettura della norma risulta chiaro il perché s'usa parlare di liquidazione o affrancazione invertita: non è il proprietario del fondo che si libera del peso d'uso civico, affrancando il proprio diritto di proprietà mediante il pagamento di un canone enfiteutico, o il rilascio di una parte del possedimento; bensì, al contrario, ove per specifiche ragioni individuate dalla Giunta d'arbitri, un tale sistema di liquidazione



non sia soddisfattivo delle aspettative della collettività di utenti, è quest'ultima che riscatta in tutto o in parte il fondo, dietro pagamento di un canone al proprietario.

Quindi, proprio, perché si tratta di un'acquisizione del diritto in capo alla comunità, il termine affrancazione deve essere correttamente inteso. Non si tratta della liberazione (la liquidazione) dei diritti d'uso civico, ma, diametralmente all'opposto, del pieno riconoscimento di essi, nella nuova forma dell'assegnazione della piena proprietà in capo alla comunità.

Trattasi, com'è evidente, d'una attribuzione proprietaria, destinata per legge ad assicurare lo scopo del soddisfacimento dell'uso collettivo. Perciò, come meglio si vedrà più avanti, ove, in assenza di più prossimi enti esponenziali, il fondo sia stato assegnato ad un comune o ad una frazione di comune, il comune non potrà disporne liberamente, come se si trattasse di un bene patrimoniale disponibile.

Per queste ragioni il Collegio non condivide la diversa soluzione fornita dalla sentenza n. 5891 del 12/1/2007 di questa Corte, la quale, probabilmente per aver scelto una prospettazione argomentativa non radicata nell'esegesi storica dell'istituto, ha tratto dal termine "affrancazione" il convincimento che fosse con esso incompatibile la permanenza in vita degli usi civici.

5.3. E' di tutta evidenza che, ove l'attribuzione della proprietà restasse in capo ad uno degli enti esponenziali di prossimità a vocazione specifica, risulterebbe immediatamente percepibile che l'ente in parola non potrebbe giammai esercitare il diritto pieno ed esclusivo del proprietario, libero di far quel che crede del proprio bene, essendogli stato attribuito un diritto di proprietà limitato ab origine dalla destinazione impressa dalla legge.

Il quadro, tuttavia, non può mutare ove, in assenza di tali enti, il fondo venga attribuito al comune. Del predetto bene



l'ente territoriale non può disporre come crede, essendo tenuto a rispettarne la destinazione.

Il T.U. comunale e provinciale, approvato con d. lgs. n. 267 del 18/8/2000 non regola la materia degli usi civici, i quali, pertanto, in assenza di abrogazione espressa o per incompatibilità di disciplina, e, comunque, per il principio di specialità, restano sottoposti alla legislazione degli anni 1927/'28, salvo i mutamenti di competenza in relazione ai poteri delle Regioni.

5.4. La destinazione vincolata di cui si è discorso fa escludere che il Comune di Vallinfreda possa aver sdemanializzato tacitamente il fondo mediante gli atti di gratuita cessione a privati, "onerati" di far fruttare al meglio, per loro esclusivo profitto, il terreno, ricevuto senza esborso di corrispettivo, costruendovi privati complessi edilizi (peraltro, di fatto, edificati in assenza di idoneo titolo amministrativo abilitativo, siccome consta dallo stesso ricorso - pag. 13 -).

Se è pur vero che, con gli atti amministrativi di cui s'è detto, il Comune, cedendo il bene a titolo gratuito, ha inteso, per forza di cose, rinunciare all'autogestione della proprietà collettiva, deve, tuttavia, escludersi che lo stesso fosse attributario di un tale potere.

Il Collegio non ignora affatto che, come si è detto a proposito di pubbliche strade, la sdemanializzazione può avvenire anche tacitamente, indipendentemente da un formale atto di sclassificazione, quale conseguenza della cessazione della destinazione del bene al passaggio pubblico, in virtù di atti univoci ed incompatibili con la volontà di conservare quella destinazione; il relativo accertamento da parte del giudice di merito è - ove immune da vizi logici e giuridici - incensurabile in sede di legittimità (Sez. 2, n. 4827, 11/03/2016, Rv. 639183).

Qui, tuttavia, un tal principio non può operare per la basilare ragione che il bene pubblico è assegnato al comune nella



qualità di ente esponenziale, o, se si vuole, rappresentativo, degli utenti dell'uso civico e, si badi, non si tratta della rappresentatività generale e tipica degli enti territoriali, bensì di una rappresentatività affatto peculiare, in quanto il comune è tenuto ad assicurare l'uso civico di destinazione, al quale non può rinunciare liberamente, perché non gli appartiene.

Solo attraverso la procedura prevista dalla normativa speciale (la l. n. 1766 e il r.d. n. 332) il comune può essere autorizzato a mutare, in tutto o in parte, la destinazione o le modalità di esercizio d'essa, ove dovesse risultare non più compatibile con le trasformazioni socio-economiche intervenute.

5.5. Infine deve precisarsi che la corretta esegesi dell'art. 15 della l. n. 5489 del 24/6/1888, abolitiva delle servitù civiche dell'ex Stato pontificio, non suffraga la tesi affermata in ricorso.

La norma in parola disponeva che: *<<i>capitali o i beni provenienti dalla seguita affrancazione o ceduti in compenso di questa, saranno con decisione della giunta d'arbitri destinati all'ente o associazione di fatto che anteriormente godevano della servitù o diritto affrancato.*

Nel caso in cui il comune sia il proprietario o l'utente, il prodotto dell'affrancazione va a suo beneficio, e ne dispone a forma della legge comunale e provinciale>>.

La previsione normativa, in altri termini, fa salva la libertà di disporre del bene, nel solo caso in cui di esso il comune sia già pieno proprietario o utente. Qui, non ricorre nessuna delle due ipotesi, poiché il Comune di Vallinfreda non era proprietario del fondo, il quale si apparteneva al cav. Lelli e sul predetto non esercitava alcun diritto civico iure proprio.

6. Nulla va disposto per le spese, non avendo gli intimati svolto difese in questa sede.

7. Al processo, tenuto conto della materia, non si applica l'art. 13, co. 1 quater, d.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

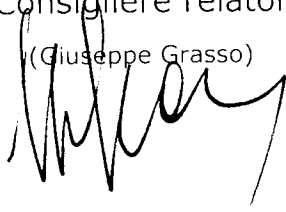


rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma il giorno 18 ottobre 2018

Il Consigliere relatore

(Giuseppe Grasso)



Il Presidente

(Luigi Giovanni Lombardo)



DEPOSITARIO GENERALE
Simona Ci...
10

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
18 GEN 2019