



Repubblica Italiana
In nome del popolo Italiano

SENT. N. 17

CRON. N. 113

28 MAR. 2024

COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI
PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA e TOSCANA

Il Commissario Antonio Perinelli ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa demaniale iscritta al n. 60 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2022,

tra

COMUNE DI FIUGGI (C.F. 00127790608) in persona del Sindaco pro tempore Avv. Alioska Baccarini (C.F. BCCLSK71CO2A310Z), con sede in Fiuggi (Fr), Piazza Trento e Trieste, a ciò autorizzato in virtù di deliberazione atti del giudizio, immediatamente esecutiva della Giunta Comunale n. 119 del 04.10.2022 e determinazione dirigenziale n. 412 del 25.10.2022 (all. 1), elettivamente domiciliato in Roma, Via Velletri n. 35 presso lo studio dell'Avv. Claudia Federico (C.F. FDRCLD74M41H501S che lo rappresenta e difende giusta a margine del ricorso,

- **ricorrente** -

e

Agenzia del Demanio (C.F. 06340981007), in persona del Direttore pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587, per il ricevimento degli atti, FAX 06.96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

- **resistente** -

e

Regione Lazio, c.f. 80143490581, in persona del Presidente pro-tempore

- **resistente contumace** -

CONCLUSIONI

Il Procuratore del Comune di Fiuggi rassegnava le seguenti conclusioni : *“Voglia l'Ill.mo Commissario agli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, rigettata ogni contraria eccezione e deduzione, accertare e dichiarare a favore della collettività di Fiuggi la persistenza della natura di demanio civico del terreno nel Comune di Fiuggi identificato al Catasto al Fo. 39, p.11a 85 e degli immobili ivi insistenti, con conseguente declaratoria di nullità dei relativi atti dispositivi, nello specifico dell'atto Notar D'Aprile del 18.03.1929 rep. n. 7123/4734 e del contratto di locazione stipulato tra l'Agenzia del Demanio e il Comune di Fiuggi in data 26.02.2003 nella parte che ha ad oggetto il terreno di che trattasi e gli immobili ivi insistenti, ordinandone l'immediata restituzione al Comune quale ente gestore. Con trascrizione della sentenza e volturazione catastale in favore del Comune di Fiuggi quale ente gestore esponenziale della collettività di Fiuggi. Con vittoria di compensi e spese del giudizio”.*

Il Procuratore dell'Agenzia del Demanio rassegnava le seguenti conclusioni : *“Si insiste perché l'Ill.mo Commissariato adito voglia, in via pregiudiziale, dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in favore del Giudice ordinario; nel merito, dichiarare inammissibile o comunque rigettare l'avverso ricorso in quanto infondato e non provato; con vittoria di spese”.*

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Comune di Fiuggi ha adito questo Commissariato per sentir dichiarare la natura collettiva del terreno censito in Catasto al fg. 39, p.lla 85 di ha. 1.50.23 attualmente intestato al “Demanio dello Stato sede di Frosinone”.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia del demanio eccependo, in via pregiudiziale, il difetto della giurisdizione commissariale.

Nel merito ha dedotto che gli immobili oggetto di giudizio appartenevano al demanio statale.

Non si è costituita in giudizio la Regione Lazio.

Le parti precisavano le loro conclusioni all'udienza del 27.11.2023 e la causa veniva trattenuta in decisione con concessione dei termini di cui all'articolo 190 cpc.

MOTIVI DELLA DECISIONE

§ 1. — Il Comune di Fiuggi ha adito questo Commissariato per sentir dichiarare la natura collettiva del terreno censito in Catasto al fg. 39, p.lla 85 di ha. 1.50.23 attualmente intestato al “Demanio dello Stato sede di Frosinone”.

§ 2. — Deve innanzitutto esaminarsi l'eccezione pregiudiziale di carenza della giurisdizione

commissariale sollevata dalla difesa dell' Agenzia del demanio.

Deduce il difensore dell' Agenzia del demanio che *“il Commissario degli usi civici può conoscere ed ha potere di decidere con riferimento al solo accertamento degli usi civici insistenti su terreni di proprietà pubblica o privata, pertanto, restano preclusi allo stesso eventuali accertamenti in merito alla titolarità del bene in capo al Comune, essendo in tal caso privo apposita giurisdizione”*.

L'eccezione è infondata.

Infatti *“La giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, prevista dall'art. 29 della l. n. 1766 del 1927, sussiste ogniqualvolta l'accertamento della "qualitas soli" - e quindi la soluzione delle questioni relative all'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo - si ponga come antecedente logico giuridico della decisione”* (Cass., Sez. U - , Ordinanza n. 8252 del 22/03/2023 - Rv. 667326 - 01).

Nel caso di specie il Comune di Fiuggi non ha dedotto la proprietà comunale dei terreni oggetto di giudizio ma ha chiesto di accertare la proprietà collettiva degli stessi e pertanto ricorre la giurisdizione commissariale.

Nel merito deve osservarsi che nel Catasto Pontificio il terreno oggetto di giudizio faceva parte di un più ampio compendio censito con il mappale 132 (di estensione di ha 8.22.00) di qualità castagneto piano, della Sezione I, denominata "Tre Cone", Tavola VIII, intestato, come da partita 159, al "Comune di Anticoli" (v. all. 3 di parte ricorrente).

All'impianto del nuovo catasto esso faceva parte dell'originaria p.lla 175 Fg. 28 intestata al "Comune di Fiuggi" (v. ancora all. 3 del ricorso e in particolare all. 5 dei documenti allegati).

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza del 16.07.1958 n. 2598 hanno affermato che : *“essendo nell'Italia meridionale il Comune, come Ente autarchico; sorto solo con la dominazione francese, tutti i beni che figurano ad esso appartenenti, sono da presumere come di appartenenza in realtà della universitas civium, e cioè di demanio universale”*.

Infatti poiché i Comuni Italiani hanno acquistato molto tardi una personalità giuridica contrapposta a quella dei cittadini e sono stati considerati per secoli Universitas civium cui i beni vi appartenevano appunto come beni civici e promiscui, è perciò che posto di fronte ad un bene comunale, lo si debba presumere secondo la sua normale e consueta provenienza, e fino a prova contraria come un bene originario e civico, regolato cioè dal regime giuridico proprio dell' epoca in cui si consolidò l'appartenenza del bene alla Università dei cittadini.

Detta intestazione è indice dell'apprensione originaria dei terreni da parte della popolazione che costituisce, come è noto, la principale forma di costituzione dei demani collettivi.

Tale natura veniva accertata anche dalle verifiche demaniali espletate (si veda la perizia

Giammarusti: all. 5 del ricorso; e la perizia Alebardi: v. all. 6 del ricorso).

§ 3. — Deve osservarsi sul punto che i beni collettivi non possono essere alienati senza la preventiva autorizzazione regionale pena la nullità degli atti compravendita per impossibilità giuridica dell'oggetto.

Gli stessi non possono neppure essere espropriati.

Infatti *“I diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce, essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione”* (Cass., Sez. U - , Sentenza n. 12570 del 10/05/2023).

“Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta, che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione” (Cfr. Cass., Sez. 3, Sentenza n. 19792 del 28/09/2011).

Deve osservarsi al riguardo che la tutela dei domini collettivi è stata rafforzata dalla legge 168/2017 secondo cui *“1. In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”*.

La stessa legge all'articolo 3 prevede che *“3. Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”*.

Dunque, un ordinamento primario non può essere scalfito da provvedimenti amministrativi.

Si legge in proposito nella sentenza n. 24978 del 10/10/2018 della Corte di Cassazione che : *“3.3. - Le conclusioni appena raggiunte sul carattere originario della non soggezione dei domini collettivi alla legge n. 1766/27 trovano una decisiva conferma nella recente legge n. 168/17, sopravvenuta in materia ... Si tratta di una norma che non "positivizza" ma che prende atto della (pre)esistenza di una proprietà collettiva "originaria", intesa sia come "comproprietà inter-generazionale" sia quale "ordinamento giuridico primario" delle comunità stesse, a sua volta soggetto (non alla legge, ma direttamente) alla Costituzione”*.

Anche secondo la Corte Costituzionale *“Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766 ...)”* (Corte Costituzionale sentenza 228/2021).

§ 4. — In conclusione, deve dichiararsi che appartiene alla proprietà collettiva dei naturali di Fiuggi il terreno censito in catasto al foglio 39, particella 85, di ha. 1.50.23.

§ 5. — Parimenti appartengono alla proprietà collettiva le opere insistenti su detti terreni. Invero le opere ed impianti realizzati senza titolo su di un suolo assoggettato a vincolo demaniale civico ne seguono la sorte, essendo privi di una propria titolarità giuridica diversa dal suolo sul quale insistono e di cui acquisiscono la natura (Cfr. Cass., Sez. 2 - , Sentenza n. 9373 del 21/05/2020). Deve altresì dichiararsi la nullità di qualsiasi atto di disposizione che abbia avuto per oggetto i già menzionati fondi e, segnatamente, l'atto Notar D'Aprile del 18.03.1929 rep. n. 7123/4734, l'atto Notar Bertone del 27.12.1982 rep. n. 2932 nella parte relativa al terreno di che trattasi ed il contratto di locazione stipulato tra l'Agenzia del Demanio e il Comune di Fiuggi in data 26.02.2003 nella parte che ha ad oggetto il terreno di che trattasi.

§ 6. — Conseguentemente deve ordinarsi la loro reintegrazione in favore del Comune di Fiuggi che ne ha la gestione a cura della Regione Lazio.

§ 7. — La presente sentenza dovrà essere trascritta nei competenti Pubblici Registri Immobiliari per quanto concerne l'acquisto dei beni alla proprietà collettiva ormai riconosciuta dalla legge 168/2017.

Essa dovrà invece essere annotata - ex articolo 2655 c.c. - per quanto riguarda la dichiarazione di nullità degli atti di compravendita.

§ 8. — Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo sulla base della legge 27/2012 e articoli 1-11 DM 55/14 aggiornati al D.M. n. 147 del 13/08/2022 in relazione al valore della causa (Giudizi di cognizione innanzi al Tribunale - Valore della Causa: Indeterminabile - complessità media) e precisamente : € 2.127,00 per la fase di studio della controversia, € 1.416,00 per la fase introduttiva del giudizio ed € 3.738,00 per la fase istruttoria ed € 3.579,00 per la fase decisionale per un compenso tabellare finale ex art. 4, comma 5, di € 10.860,00 cui debbono aggiungersi € 1.629,00 di spese generali (15% sul compenso totale) per un importo finale di € 12.489,10 oltre a iva e cpa come per legge.

P.Q.M.

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici nelle regioni Lazio, Umbria e Toscana pronunciando nella controversia tra le parti in epigrafe meglio identificate così provvede :

1. dichiara che appartiene alla proprietà collettiva dei naturali di Fiuggi il terreno censito in catasto al foglio 39, particella 85, di ha. 1.50.23;
2. dichiara acquisita per accessione, ex articolo 934 c.p.c., alla proprietà collettiva dei naturali del Comune di Fiuggi le opere insistenti sul terreno di cui al punto 1;
3. dichiara la nullità di qualsiasi altro atto di disposizione che abbia avuto per oggetto il predetto fondo e, segnatamente, dei seguenti atti : atto Notar D'Aprile del 18.03.1929 rep. n. 7123/4734, atto Notar Bertone del 27.12.1982 rep. n. 2932, contratto di locazione stipulato tra l'Agenzia del Demanio e il Comune di Fiuggi in data 26.02.2003 nella parte che ha ad oggetto il terreno di che trattasi;
4. ordina la reintegrazione degli immobili di cui ai punti 1 e 2 in favo del Comune di Fiuggi a cura della Regione Lazio;
5. ordina all'Agenzia delle Entrate – Ufficio Provinciale di Frosinone - Territorio di trascrivere ed annotare la presente sentenza con esonero da responsabilità;
6. condanna l'Agenzia per il demanio a rifondere al Comune di Fiuggi le spese di lite che si liquidano in complessivi € 12.489,10 per compensi oltre a iva e cpa come per legge;

Così deciso in Roma il 25 marzo 2024.

Il Commissario
Antonio Perinelli

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL 28 MAR 2024

IL SEGRETARIO