

CORTE DI CASSAZIONE — Sez. II — 22 gennaio 2003 n. 896 — Pres. Spadone — Est. Triola — P.M. Schirò — Com. Terracina e a. (avv. Petronio) c. Immobiliare SNIA e a. (avv. Giorgianni).

(Conferma App. Roma, sez. usi civici, 11 gennaio 2001 n. 1).

[8796/12] Usi civici - In genere - Legge istitutiva di Sabaudia - Norma estintiva dei diritti di uso civico - Interpretazione.

(L. 16 giugno 1927 n. 1766, riordinamento degli usi civici; r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, costituzione del comune di Sabaudia nell'Agro Pontino, conv. in l. 29 gennaio 1934 n. 200, art. 7).

La norma dell'art. 7 della legge istitutiva di Sabaudia (r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, conv. nella l. 29 gennaio 1934 n. 20), che ha dichiarato « estinti tutti i diritti di uso civico, le servitù civiche ed i privilegi che gravano eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del comune di Sabaudia », deve essere interpretata in senso « estensivo » in base alla sua formulazione letterale e alla sua ratio (espressa nella relazione al disegno della legge di conversione del decreto), che è quella di eliminare ogni ostacolo all'attuazione della bonifica pontina e del programma di colonizzazione agraria che in quegli anni si stava compiendo. Ne consegue che il legislatore ha inteso estinguere tutti i diritti di utilizzazione esercitati dalla popolazione sia sui beni privati che sulle terre di proprietà della collettività (c.d. « demanio civico »). L'estinzione del potere di utilizzazione da parte della popolazione non comporta invece il venir meno della titolarità del comune, al quale comunque dette terre appartengono (1).

(Omissis). — Il secondo motivo del ricorso del comune di Terracina investe l'interpretazione data dalla sentenza impugnata all'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071.

Si deduce, in proposito, che: a) la formulazione della norma in questione è la stessa di cui alla legge fondamentale 16 giugno 1927 n. 1766, per indicare sia i diritti di uso civico, a prescindere dal fatto che essi si esercitino su proprietà private o meno; b) la tesi di una proprietà collettiva della terra sulla quale si esercitano gli usi civici del secondo tipo è ormai abbandonata in dottrina, per cui i diritti di uso civico sono sempre diritti su cosa altrui.

Sulla base di tale duplice premessa si sostiene che l'interpretazione della sentenza impugnata dell'art. 7, cit., secondo la quale la norma in questione farebbe riferimento anche ai c.d. « demani civici », e che l'estinzione del diritto di utilizzazione da parte della popolazione non determina il venir meno della proprietà del comune, porterebbe alla conseguenza assurda (« impossibile ») di un esproprio senza indennizzo in danno della popolazione di Terracina, la quale, oltre ad essere stata privata dei diritti uso civico, con l'istituzione del comune di Sabaudia, avrebbe perso anche la proprietà (non demaniale), in violazione dell'art. 42, comma 3, cost.

Il motivo è infondato.

Da quello che è dato comprendere il comune di Terracina si lamenta non della estinzione dei diritti di uso civico, ma della perdita senza indennizzo della proprietà (non più demaniale) sui « Tumoleti », che sarebbe la conseguenza della istituzione del comune di Sabaudia.

È facile replicare che, a prescindere dal fatto che le conseguenze della interpretazione di una legge non possono essere rifiutate solo perché comportano conseguenze dannose per i soggetti che sono destinatari indiretti della sua applicazione, nella specie non si è avuto il passaggio (senza indennizzo) da un comune ad un altro, ma lo smembramento (parziale) di un comune in occasione della istituzione di un altro e non si vede quale fondamento giuridico possa avere la tesi secondo la quale al comune che col ridursi delle sue dimensioni ha perso anche i beni immobili oggetto di proprietà disponibile spetterebbe un indennizzo.

Non è ben chiaro il senso del riferimento, poi, da parte del comune di Terracina, all'art. 42, comma 3, cost.

Se si è inteso dire che l'interpretazione dell'art. 7, cit., data dalla sentenza impugnata, sarebbe in contrasto con l'art. 42, comma 3, cost., va rilevato che lo stesso contrasto

sussisterebbe con riferimento alla interpretazione proposta dal comune di Terracina, secondo la quale l'estinzione degli usi civici avrebbe avuto ad oggetto solo i diritti gravanti su beni privati.

Se, invece, si è inteso prospettare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, cit., in relazione all'art. 42, comma 3, cost., va rilevato che non si possono proporre questioni di legittimità costituzionale con riferimento a leggi le quali hanno esaurito i loro effetti prima della entrata in vigore della Costituzione.

Con il terzo motivo del ricorso del comune di Terracina si deduce, in sostanza, che la stesse inaccettabili conseguenze denunciate col secondo motivo si verificherebbero nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che nel caso di c.d. « demani civici » si realizza una ipotesi di proprietà collettiva.

Nella specie, infatti, la collettività, in base all'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, sarebbe stata espropriata senza indennizzo in favore del comune.

Il motivo è infondato.

A prescindere dal fatto che non è detto che, anche volendo prestare adesione alla tesi della c.d. « proprietà collettiva », l'estinzione dei diritti l'uso civico cui fa riferimento l'art. 7, cit., avrebbe comportato anche la perdita della proprietà da parte della collettività, e non il solo mutamento della sua natura (il che, tra l'altro, è quanto sostenuto dal comune di Sabaudia), l'eventuale « ingiustizia » delle conseguenze cui porterebbe l'interpretazione dell'art. 7, cit., non autorizzerebbe una diversa interpretazione.

Per il riferimento all'art. 42, comma 3, cost., si rinvia a quanto osservato in sede di esame del secondo motivo.

Con il quarto motivo del ricorso del comune di Terracina si deduce che la sentenza impugnata non avrebbe tenuto conto che nella legislazione in materia si distingue tra diritti di uso civico (su beni privati) e c.d. « demani civici », per cui l'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, che parla di « diritto d'uso civico » non poteva essere esteso ai c.d. « demani civici », di cui nella specie si discute.

Il motivo è infondato.

A prescindere dal fatto che con esso viene prospettata una interpretazione dell'art. 7, cit., in radicale contrasto con quella posta alla base del secondo motivo, la sentenza impugnata ha rilevato che la terminologia in materia non è univoca nel senso invocato dal comune di Terracina, il quale nessuna argomentazione specifica adduce per contrastare l'esattezza di tale conclusione e che non spiega perché, tenuto conto della *ratio* dell'art. 7, cit., non sarebbe logica l'interpretazione « estensiva » di tale norma, alla luce anche delle incertezze definitorie esistenti nella legislazione in materia.

Con il secondo motivo del ricorso del comune di Sabaudia si censura l'interpretazione che a sentenza impugnata ha dato dell'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, nel senso che la Corte d'appello di Roma non avrebbe compreso che la estinzione degli usi civici disposta dalla norma in questione non aveva trasformato i « Tumoleti » in beni patrimoniali del comune di Terracina, ma aveva semplicemente trasformato la proprietà collettiva demaniale spettante ai cittadini (di Sabaudia) in proprietà « semplice ».

Il motivo è inammissibile per difetto di interesse.

Anche volendo aderire alla impostazione del comune di Sabaudia, secondo la quale, con riferimento ai c.d. « demani civici », la collettività è proprietaria dei relativi beni (e li gestisce nelle forme organizzative stabilite dalle legge: associazione agraria, università agraria nel Lazio e, in via residuale, in assenza di una gestione autonoma specifica, il comune territorialmente competente), in contrapposto alla tesi secondo la quale la proprietà sarebbe del comune e la collettività sarebbe titolare di un semplice diritto di godimento, la conseguenza sarebbe, infatti, che, per effetto dell'art. 7, cit., la proprietà demaniale della collettività si sarebbe trasformata in proprietà « semplice » e il comune di Sabaudia avrebbe perso quella legittimazione ad agire per conto della collettività in relazione ai beni ex demaniali, che è configurabile solo con riferimento alla esistenza di c.d. « demani civici ».

A ciò va aggiunto che la relativa pronuncia declaratoria della proprietà « semplice » in favore dei cittadini di Sabaudia non risulta sia stata mai chiesta (cfr. conclusioni del giudizio di secondo grado).

Con il terzo motivo del ricorso del comune di Sabaudia, a quanto sembra, vengono prospettate le seguenti censure:

- a) se la Corte d'appello di Roma ha ritenuto che l'istruttoria compiuta dal Commissario ai fini dell'accertamento della natura demaniale dei « Tumoleti » era insufficiente, avrebbe dovuto rimettere le parti al primo giudice per la necessaria integrazione;
- b) ad ogni modo dalla istruttoria compiuta risultava sufficientemente provata la natura demaniale civica dei « Tumoleti »;
- c) per effetto dell'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, estinti gli usi civici, i « Tumoleti » erano entrati nel patrimonio disponibile del comune di Sabaudia.

Il motivo è infondato.

Le prime due doglianze, infatti, non tengono conto del fatto che la Corte d'appello di Roma ha ritenuto ininfluyente la questione della prova della pregressa c.d. « demanialità civica » dei « Tumoleti » di Paola, in quanto comunque tale demanialità era venuta meno per effetto dell'art. 7, cit.

Con la terza censura si denuncia, in sostanza, l'omessa pronuncia in ordine al mancato riconoscimento dell'appartenenza dei « Tumoleti » al patrimonio disponibile del comune di Sabaudia.

A parte la evidente contraddizione con quanto sostenuto nel secondo motivo (appartenenza dei « Tumoleti » alla collettività dei cittadini di Sabaudia), tale pronuncia non risulta stata chiesta (cfr. conclusioni giudizio d'appello).

Con il quarto motivo del ricorso del comune di Sabaudia si censura (nuovamente) la sentenza impugnata perché non avrebbe riconosciuto che per effetto dell'art. 7, cit., si sarebbero estinti gli usi civici, ma non la proprietà collettiva (dei cittadini di Sabaudia) sui « Tumoleti » di Paola.

Il motivo è inammissibile per le ragioni esposte in sede di esame del secondo motivo.

Con il quinto motivo del ricorso del comune di Sabaudia si deduce, in via subordinata, che, ove si volesse aderire all'interpretazione dell'art. 7 r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071 sostenuta dalla sentenza impugnata, la norma in questione sarebbe incostituzionale perché attraverso la disposta estinzione dei diritti di uso civico avrebbe privato senza indennizzo la collettività (anche) del diritto di proprietà sui relativi beni.

L'eccezione di incostituzionalità, a prescindere dal difetto di legittimazione del comune di Sabaudia, per le ragioni esposte in sede di esame del secondo motivo, è comunque manifestamente infondata per le ragioni esposte in sede di esame del terzo motivo del comune di Terracina.

Il rigetto dei ricorsi proposti dal comune di Terracina e dal comune di Sabaudia comporta l'assorbimento dei ricorsi incidentali condizionati proposti da:

- 1) Immobiliare Snia s.r.l. e 2) Vittorio Cecchi Gori, con i quali si deduce che la Corte d'appello di Roma non avrebbe tenuto conto che: a) spettava a chi deduceva la natura demaniale civica dei « Tumoleti » provare il fondamento delle sue pretese; b) comunque vi erano prove sufficienti per escludere tale demanialità;
- 2) Consorzio dei Tumoleti di Paola, 2) s.r.l. SAP-Società Alberghiera pontina, 3) Massimo Carli, Luigi Malvasio, Manuela di Campello, 4) Rita Rusic, con i quali si deduce che la Corte d'appello di Roma: a) avrebbe dovuto ritenere senz'altro non provata la pregressa natura demaniale civica dei « Tumoleti »; b) ha omesso di pronunciarsi sul fatto che in base all'art. 1 l. 16 marzo 1931 n. 377 il Commissario agli usi civici non era competente ad assumere iniziative sui territori oggetto di bonifica; s.p.a. Le Dune, con il quale si deduce che la Corte d'appello avrebbe dovuto dichiarare non provata la pregressa natura demaniale civica dei « Tumoleti ». (*Omissis*)

(1) [8796/12] I Tumoleti di Paola.

1. La Corte di cassazione, con la sentenza in rassegna, ha posto fine ad un lungo e complesso giudizio, iniziato negli anni Cinquanta dal comune di Terracina e diretto ad accertare regime giuridico ed appartenenza delle terre costiere in località « Ponte » e « Tumoleti di Paola », facenti parte originariamente del comune di Terracina e, nel 1933, con la costituzione del comune di Sabaudia, trasferite nella circoscrizione del nuovo comune.

La sentenza dà adito a molte perplessità, soprattutto per la posizione assunta dalla Corte sul tema fondamentale del riconoscimento della categoria dei demani civici nell'ordinamento vigente.

In sintesi, la questione di diritto sottoposta all'esame dei giudici della Corte di cassazione riguarda l'interpretazione data dalla sezione usi civici della Corte d'appello di Roma (11 gennaio 2001 n. 1), all'art. 7 della legge istitutiva di Sabaudia (r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071, conv. nella l. 29 gennaio 1934 n. 20), che ha espressamente e formalmente dichiarato « estinti tutti i diritti di uso civico, le servitù civiche ed i privilegi che gravano eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del comune di Sabaudia ».

La Corte di merito aveva interpretato la norma nel senso più lato ed onnicomprensivo possibile, ritenendo sulla base « della sua formulazione letterale e della sua *ratio* (espressa nella relazione al disegno della legge di conversione del regio decreto-legge), che « la volontà del legislatore fosse quella di estinguere tutti gli usi civici, anche quelli relativi alle terre demaniali » « al fine di eliminare ogni ostacolo alle finalità della bonifica pontina e del programma di colonizzazione agraria che in quegli anni si stava compiendo ». Secondo la tesi della Corte d'appello, tutti i terreni « compresi nella circoscrizione del comune di Sabaudia, al momento della costituzione di questo, alla data di entrata in vigore del citato r.d.l. hanno in ogni caso perso la natura demaniale loro prima eventualmente attribuibile ». La Corte afferma anche che « l'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 ».

I giudici della Corte di cassazione hanno confermato l'interpretazione della Corte d'appello osservando che, estinti *ex lege* gli usi civici sull'intero territorio di Sabaudia « per effetto dell'art. 7 la proprietà demaniale della collettività si sarebbe trasformata in proprietà "semplice" e il comune di Sabaudia avrebbe perso quella legittimazione ad agire per conto della collettività in relazione ai beni ex demaniali che è configurabile solo con riferimento alla esistenza dei c.d. "demani civici" ».

Entrambi i giudici hanno, di fatto, seguito la teoria più riduttiva — sostenuta in passato a fine Ottocento, e nel periodo precedente la legislazione unitaria del 1924-1927 (l. 16 giugno 1927 n. 1766 di conversione del r.d.l. 22 maggio 1924 n. 751, sul riordinamento degli usi civici nel regno e relativo regolamento di attuazione approvato con il r.d. 26 febbraio 1928 n. 226) — che riconosce ai *cives* il solo diritto di utilizzazione delle terre gravate, ed attribuisce la proprietà dei beni all'ente comune, « non esistendo come istituto generalizzato di diritto positivo la proprietà collettiva limitata a situazioni particolari » (1).

2. La tesi, che vorrebbe il solo ente-comune titolare dei beni utilizzati dalle comunità dei *cives*, è stata già contestata in dottrina e superata in passato dalla stessa giurisprudenza della Corte suprema (2). Invero, questa tesi, anche in un'ottica non condivisibile, con riferimento al caso di specie, non può essere comunque generalizzata: se portata al di fuori del particolare contesto storico-giuridico delle leggi di urbanizzazione dell'agro pontino, essa verrebbe, infatti, a negare la stessa categoria delle proprietà collettive imputate storicamente alle comunità di abitanti e soggette al regime pubblicistico di conservazione e tutela di cui alla l. n. 1766, cit. e regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928).

La questione dell'appartenenza dei beni di originario dominio delle comunità di abitanti utilizzati in forma congiunta dai componenti il gruppo per i bisogni esistenziali del singolo *civis* e della comunità, ha da sempre interessato ed affascinato gli storici del diritto e gli studiosi della

(1) App. Roma 11 gennaio 2001 n. 1, cit., p. 26.

Le diverse tesi sostenute dagli autori sulla situazione storico-giuridica dei diritti delle popolazioni sulle terre di c.d. « demanio civico » e sul rapporto comunità di abitanti ed ente comune nelle legislazioni preunitarie e nel sistema della legge fondamentale del 1924/1927 sono riportate ampiamente in PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano 1992, 930 ss. tra gli autori, la posizione più corrispondente alla *ratio* all'origine dell'istituto è sostenuta da CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; tra gli autori meno recenti v., soprattutto, RANNELLETTI, *I beni pubblici*, IV, Napoli 1992 (rist.); di grande interesse sui movimenti collettivistici in genere in Italia e in Europa nell'Ottocento, GROSSI P., *Un altro modo di possedere*, Milano 1977.

(2) V., *supra*, nt. 1 e *infra*, nt. 6.

Sulla posizione della giurisprudenza sui rapporti tra comunità di *cives* ed ente comune, cfr., LORZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994; le più importanti sentenze della Cassazione sull'interpretazione della l. 16 giugno 1927 n. 1766 e relativo regolamento (r.d.l. n. 226, cit.) sono riportate in *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici* a cura di FLORE, SINISCALCHI e TAMBURRINO, Milano 1956, e in *Codice degli usi civici* a cura di ACROSSO e RIZZI, Roma 1956.

materia, che hanno dato soluzioni diverse al problema (3). La stessa giurisprudenza della Cassazione, fin dalle prime pronunce sull'interpretazione ed applicazione della legge del 1927, si è attestata sulla posizione che riconosce la titolarità delle terre alla generalità degli abitanti di un comune o di una frazione, e non già all'ente (4). In realtà, è stata proprio la necessità di superare le contestazioni e le discussioni dottrinarie sull'imputabilità dei beni utilizzati dai *cives* in forma congiunta e diretta, e, in specie, la forte conflittualità fra comuni e comunità dei *cives* sulla questione, che ha indotto il legislatore del 1924-1927 a sottoporre allo stesso regime tutti i terreni contrassegnati dall'esercizio degli usi dei *cives*, qualunque ne fosse l'appartenenza, catastale e non (art. 1 e 11 l. n. 1766, cit.) (5).

In effetti, nel sistema della legge generale del 1927, al comune è riconosciuto un mero potere di gestione dei beni della comunità, limitato agli atti di ordinaria amministrazione, essendo qualsiasi atto di disponibilità del bene soggetto all'autorizzazione dell'ente sovraordinato (art. 12 l. n. 1766, cit., art. 39 e 41 r.d. n. 226, cit.). Naturalmente non si vuole sostenere che il legislatore, in un determinato contesto socio-economico, non possa introdurre delle disposizioni particolari, in deroga ai principi generali in materia. Ma occorre evitare che la norma speciale venga interpretata ed applicata in termini generalizzati, traducendosi altrimenti nell'aprioristica soppressione dell'istituto.

La naturale successione del comune — ente amministrativo — alla originaria comunità di abitanti ha dato luogo storicamente a situazioni equivoche e a conflitti, che il legislatore del 1927 ha inteso appunto risolvere in via astratta e generale con il sottoporre ad un regime unitario tutti i beni tradizionalmente utilizzati dai *cives* per le loro necessità di vita, a prescindere dalle intestazioni catastali ed anche per ovviare alle difficoltà di prova e di ricerca dei titoli originari. La soluzione legislativa ha dimostrato tutta la sua validità, permettendo di definire il regime proprietario di questi beni, soprattutto nei casi di maggiore incertezza storica e probatoria.

L'interprete deve quindi considerare attentamente e distinguere le specifiche situazioni che caratterizzano localmente la storia dei beni utilizzati in modo promiscuo dalle comunità di abitanti, specie nei casi in cui i beni siano accatastrati all'ente pubblico territoriale che, succedendo alla comunità originaria organizzata stabilmente sul territorio, ne ha assunto *ex lege* la rappresentanza.

(3) V. *supra*, nt. 1.

(4) V. *supra*, nt. 2.

(5) I conflitti fra comuni e comunità dei *cives* sulla questione dell'appartenenza dei beni di demanio civico, soggetti all'esercizio degli usi, ma di frequente intestati in catasto all'ente comune, erano frequenti, soprattutto nel Lazio, dove le università agrarie, riconosciute con la l. 4 agosto 1894 n. 397, sull'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio, furono spesso costrette ad agire contro i comuni per rivendicare i diritti dei *cives* sulle terre delle comunità. Ne è un esempio il contenzioso fra l'Università agraria di Terracina e il comune di Terracina che si risolse con App. Roma 27 marzo 1913 (confermata Cass. 5 giugno 1914) che riconobbe l'esistenza delle servitù civiche (diritto di pascolo con le bestie grosse, legnatico ecc.) esercitate sulla Selva marittima e montuosa, rivendicati dai *cives* nei confronti del comune di Terracina, che sosteneva anche allora la tesi della patrimonialità della Selva marittima « per farne oggetto di operazioni finanziarie ».

Una forte conflittualità — che dura tuttora — si è avuta anche nel Veneto fra i comuni e le regole ed associazioni degli antichi originari, le quali, dopo lunghe vertenze giudiziarie, hanno ottenuto il riconoscimento con legge della propria autonomia (d. lgs. 3 maggio 1948 n. 1104 che qualificava persone giuridiche di diritto pubblico le regole della Magnifica Comunità Cadorina); le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, le regole del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia e la servitù della Val Canale ottennero, invece, di essere incluse nella categoria privatistica delle comunioni familiari montane dall'art. 10 l. 3 dicembre 1971 n. 1102, c.d. « legge-montagna »; la personalità giuridica di diritto privato è stata ora estesa in modo generalizzato dalla c.d. « legge montagna » del 31 gennaio 1994 n. 97 a tutte le « organizzazioni montane per la gestione dei beni agro silvo pastorali » comunque denominate, fra le quali sono espressamente comprese anche le regole cadorine e le associazioni di cui alla l. 4 agosto 1894 n. 397 sui domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio, che gestiscono i beni c.d. « di uso civico » delle comunità locali.

Per superare ogni questione sulla natura giuridica ed appartenenza di beni delle comunità dei *cives* intestati all'ente comune e soggetti all'esercizio di usi civici, il legislatore del 1924-1927 ha sottoposto allo stesso regime « i terreni assegnati ai comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 (usi civici e qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune) e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da comuni, o frazioni di comuni, università, ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici » (art. 11 l. n. 397, cit., v. anche l'art. 1).

Naturalmente, il problema non si pone quando la proprietà dell'ente comune è provata da specifici atti o titoli di provenienza; ma esclusivamente quando la proprietà dell'ente locale deriva dall'originario dominio della comunità di abitanti, della quale l'ente pubblico comune è il naturale successore (6).

3. Consideriamo anche che alla base della scelta del legislatore del 1927 di unificare il regime dei beni utilizzati dai *cives* attribuendone la gestione all'ente comune, vi sono state ragioni di bilancio e più in generale economiche ed anche difficoltà di ordine concreto a mantenere le antiche gestioni collettive.

La tendenza dei comuni a disporre dei beni del demanio civico delle comunità dei *cives* per le proprie esigenze finanziarie è dimostrata proprio dalla controversia che ha dato origine al giudizio *de quo*.

Nel 1952, Terracina alienò la zona dei Tumoleti di Paola, considerandola un bene del proprio patrimonio disponibile. Nel 1955, avendo l'istruttore demaniale ritenuto che i Tumoleti, facendo parte della Selva marittima, fossero demanio civico dei terracinesi, Terracina agì in giudizio innanzi il Commissario per gli usi civici del Lazio per l'accertamento della *qualitas soli* e la rivendica delle terre alienate, previa dichiarazione di nullità dell'atto di alienazione.

Il giudizio è stato lungo e complesso. Nel 1961, il Commissario per gli usi civici di Roma accolse la tesi di Terracina sulla demanialità civica dei Tumoleti, ed esclude potersi applicare alle terre di demanio civico l'art. 7 della legge istitutiva di Sabaudia. La sezione usi civici della Corte d'appello di Roma, con la sentenza 2 novembre 1973, confermata dalla Cassazione richiese ulteriori indagini istruttorie sulla appartenenza dei Tumoleti alla Selva marittima, e rimise la causa al Commissario. All'esito delle nuove indagini, sulla base anche della relazione storico-giuridica del consulente dei comuni, professor Cassandro, il Commissario, con la sentenza 9 maggio 1989, riconfermò la tesi della demanialità civica dei Tumoleti.

Ritornata la questione all'esame della Corte d'appello, questa ha ritenuto poter superare la difficoltà della ricerca storica delle prove sulla natura giuridica del bene e sull'origine ed esistenza degli usi della popolazione nella zona dei Tumoleti di Paola, con il ricorso all'art. 7 della legge istitutiva di Sabaudia. Dichiarati estinti *ex lege* gli usi della popolazione, e venuto meno ogni potere di utilizzazione dei *cives* su tutti i beni compresi nella circoscrizione del nuovo comune, anche i Tumoleti, qualunque ne fosse l'origine e la natura giuridica, costituivano bene patrimoniale dell'ente comune al quale appartenevano. Per quanto attiene, infine, l'individuazione dell'ente proprietario, se Sabaudia o Terracina o entrambi gli enti, non trattandosi di beni di demanio civico, la Corte d'appello ha ritenuto che la questione non rientrasse nella speciale giurisdizione della sezione usi civici.

4. La soluzione data dai giudici di merito e dalla Corte di cassazione alla vicenda giudiziaria *de qua* è, dunque, strettamente collegata alla stessa origine del comune di Sabaudia, istituito, unitamente agli altri comuni coevi — Latina (ex Littoria) Pontinia, Aprilia, Pomezia —, negli anni 1933-1934, nell'attuazione del programma di bonifica e di trasformazione agraria e colonizzazione rurale del territorio dell'agro pontino.

La maggior parte del territorio di Sabaudia pervenne, a sud e a sud-ovest, dalla Selva marittima di Terracina e dalle zone contigue del territorio di San Felice Circeo, la parte minore, a nord e nord-est, dai demani civici dei comuni di Bassiano, di Cisterna di Roma e di Sezze. L'art. 6 della legge istituiva dispose che non vi sarebbero stati riparti patrimoniali fra i comuni preesistenti e il nuovo comune né conguagli di attività e passività; e l'art. 7, come si è detto, sancì l'estinzione degli usi civici esercitati su tutte le terre comprese nella circoscrizione del comune di Sabaudia.

La questione di diritto sottoposta all'esame della Suprema Corte riguarda appunto l'interpretazione dell'art. 7. Come già detto (*supra*, § 1), i giudici del merito avevano ritenuto che « l'estinzione del potere di utilizzazione da parte della popolazione », essendo riferita indistintamente a tutte

(6) Il problema è stato approfondito dagli studiosi più sensibili alle esigenze delle comunità originarie: cfr. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 267, che richiama sulla questione della successione del comune alla originaria comunità di abitanti le tesi di RANNELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, 46 ss. In giurisprudenza tra le tante decisioni della Suprema Corte, cfr. Cass. 26 maggio 1937 n. 1695, in *Foro it.*, 1937, I, 908; Cass. 5 gennaio 1950 n. 51, in *Giur. cass. civ.*, 1950, II, n. 1215, con nota di SERCIA; Cass. 18 dicembre 1952 n. 3233, in *Foro it.*, 1953, I, 966; Cass. 27 novembre 1954 n. 4329, in questa *Rivista*, 1954, I, 2835, con nota di richiami; Cass. 11 febbraio 1974 n. 387 (in *Foro it.*, 1974, I, 3415; in *Giur. it.*, 1974, I, 1, 1910, con nota di BERRI).

le terre comprese nel territorio del comune, si riferiva anche alle terre di demanio civico, eventualmente accertate, le quali, estinti *ex lege* i diritti di uso civico esercitati dai residenti, rimangono in proprietà disponibile dell'ente comune.

I due comuni di Terracina e Sabaudia hanno censurato l'interpretazione estensiva della norma speciale, data dai giudici della Corte d'appello, sotto un duplice aspetto: richiamando la normativa unitaria della legge del 1927, che differenzia nettamente la categoria dei diritti di uso civico esercitati su terre private, destinati a cessare con la liquidazione (*iura in re aliena*), dalla categoria dei demani civici, soggetti invece ad uno specifico regime di tutela e di conservazione, e riconosce uno *status* speciale alla categoria dei beni di appartenenza della comunità dei *cives*; e, in secondo luogo, con riferimento alla *ratio* della norma speciale della legge istitutiva di Sabaudia.

4.1. Consideriamo anzitutto lo *status* dei beni della comunità dei *cives* (c.d. « demanio civico ») nel sistema della legge del 1927. Come è noto, nell'ordinamento vigente, le terre della comunità soggette all'esercizio degli usi sono gestite e rappresentate dagli enti gestori (università agrarie, associazioni agrarie comunque denominate, speciali rappresentanze frazionali). Soltanto nelle aree territoriali, nelle quali non preesistono enti specifici di gestione ovvero questi vengono sciolti, i beni sono trasferiti alla gestione dell'ente-comune o alla frazione territorialmente competente, « con la destinazione corrispondente alla categoria di appartenenza »: questo significa che l'ente comune o la frazione gestiscono i beni trasferiti, ma i beni stessi conservano il regime giuridico ed il vincolo di destinazione preesistente (art. 25 della legge del 1927, art. 58 ss. r.d. n. 332 del 1928). L'art. 26 della legge stabilisce anche espressamente che « i terreni di originaria appartenenza delle frazioni e altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione » o a seguito dello scioglimento degli enti di gestione « saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti. Con le norme della stessa legge saranno amministrati i beni delle associazioni conservate » (art. 26 della legge). Ne consegue che, anche nel caso di scioglimento degli enti preesistenti, e passaggio dei beni all'ente comune o alla frazione, comuni e frazioni non diventano proprietari dei beni dei *cives*, ma ne hanno soltanto la gestione. E comunque, la tesi dell'appartenenza all'ente comune dei beni di possesso originario delle comunità dei *cives* non è sostenibile in tutti i casi di comunità storicamente preesistenti alla costituzione dell'ente comune (comune amministrativo), se non considerando il comune moderno come naturale successore dell'originaria comunità di abitanti (7).

4.2. *Ratio* della norma speciale: come è spiegato chiaramente nella relazione al disegno della legge di conversione del r.d.l. n. 1071 del 1933, istitutiva di Sabaudia, l'estinzione dei diritti di uso civico su tutte le terre comprese nella circoscrizione del nuovo comune di Sabaudia, si inquadra nell'operazione di bonifica e trasformazione agraria delle terre malariche e paludose dell'agro pontino, voluta dal governo dell'epoca e la cui attuazione venne affidata all'ONC. Ancora negli anni Trenta nella Selva marittima di Terracina, i *cives* esercitavano il diritto civico di legnatico, di pascolo con le bestie grosse, la coltivazione dove possibile ecc. La dichiarazione di estinzione degli usi civici gravanti il territorio del nuovo comune fu quindi una scelta legislativa dovuta alla necessità di attuare il vasto e radicale programma di bonifica e risistemazione delle terre dell'agro pontino. Per la stessa ragione, la legge istitutiva non prevede un compenso sostitutivo della cessazione del diritto dei *cives* a trarre determinate utilità dalle terre (così come previsto dalla legge generale del 1927 per la liquidazione dei diritti di uso civico su terre aliene). Si ritenne, infatti, che la cessazione dell'esercizio degli usi sarebbe stata compensata dal maggior vantaggio che la popolazione residente avrebbe tratto dalla bonifica, come spiegato chiaramente nella relazione alla legge. L'ONC, che già in precedenza (negli anni 1928-1930) aveva avuto concesse in enfiteusi perpetua, dal comune di Terracina, le terre della Selva marittima, avrebbe, dopo la bonifica, provveduto alle operazioni di appoderamento del territorio ed alla aggiudicazione dei poderi, dotati di case coloniche, pertinenze ed attrezzature agrarie, in concessione enfiteutica affrancabile a favore delle famiglie residenti nella Selva marittima e nei territori contermini. Con il successivo r.d.l. 26 settembre 1935 n. 2004, al comune di Sabaudia furono assegnate in proprietà solo le zone incluse nel perimetro del centro urbano che facevano anch'esse parte del comprensorio della Selva marittima già concessa in enfiteusi all'ONC. Queste zone furono trasferite direttamente e gratuitamente dall'ONC al comune di Sabaudia e costituirono il patrimonio del nuovo comune.

4.3. L'estinzione dei diritti di uso civico che venivano esercitati, ancora all'epoca, sulle terre

(7) V. *supra*, nt. 6.

comprese nella circoscrizione del nuovo comune, ha rappresentato, dunque, un'operazione di politica legislativa giustificata dalla necessità di liberare le terre dagli usi tradizionali dei *cives*, così da poter dare attuazione al programma di bonifica dell'agro pontino. In tale operazione, il corrispettivo degli usi che venivano a cessare, come detto, era rappresentato dai vantaggi che i residenti avrebbero tratto in via indiretta dalla trasformazione socio-economica del territorio. Se questo è vero, non vi era però alcuna ragione che giustificasse anche la soppressione della titolarità dei beni accertata in capo alla comunità dei *cives*, originaria o a qualsiasi titolo acquisita. In altre parole, se la soppressione *ex lege* degli utilizzi tradizionali era giustificata e resa necessaria dai fini della bonifica, non potendosi esercitare il taglio del bosco o il pascolo con le bestie grosse sulle terre da bonificare e quotizzare, la stessa *ratio* non poteva valere anche per la soppressione della titolarità dei beni in capo alla comunità locale. Tale operazione, non prevista né disposta testualmente dal legislatore, si sarebbe risolta di fatto in una spoliazione iniqua e *sine causa* dei beni di proprietà della popolazione titolare.

La Corte d'appello di Roma, nella sentenza impugnata, ha prospettato, come già detto *supra*, § 1, una soluzione diversa: ha ritenuto che l'estinzione dei diritti di uso civico, essendo stata riferita dal legislatore indistintamente a tutte le terre comprese nella circoscrizione amministrativa del nuovo comune, riguardasse anche le terre del c.d. « *cives* », sarebbero rimaste nel patrimonio (disponibile) del comune, al quale si appartenevano. Non vi sarebbe stata, dunque, alcuna spoliazione o passaggio di proprietà dei beni dalla comunità all'ente-comune, essendo già l'ente titolare del bene. In altri termini, proprietario dei beni di c.d. « demanio civico » non sarebbe stata mai la popolazione che utilizza i beni, ma l'ente-comune che rappresenta la stessa popolazione.

Come già notato *supra*, § 1, la tesi, oltre ad essere stata già confutata e superata dalla giurisprudenza della stessa Corte suprema (8), è contraddetta dalla legislazione speciale della materia, richiamata e fatta espressamente salva anche dalla legge comunale e provinciale (art. 84, comma 2, t.u. 3 marzo 1934 n. 383). Come è noto, le leggi speciali sui demani civici, fin dalle legislazioni preunitarie, hanno sempre sottoposto i beni delle comunità a un regime speciale di tutela ed indisponibilità in deroga al diritto comune e ciò ne ha permesso la conservazione fino ai nostri giorni. Completamente diverso il sistema normativo per quanto attiene i beni patrimoniali dei comuni, per i quali non valgono i vincoli di destinazione e i limiti di disponibilità propri dei beni delle comunità dei *cives* (9).

5. Nella sentenza si leggono ulteriori affermazioni, sulle quali occorre spendere qualche parola. I giudici della Corte di cassazione hanno anche osservato che, essendosi la proprietà demaniale della collettività trasformata in proprietà semplice, « la relativa pronuncia declaratoria della proprietà "semplice" in favore dei cittadini di Sabaudia non risulta sia stata mai chiesta »! Effettivamente, una richiesta simile non è stata mai fatta né poteva esserlo, essendo completamente diversa la tesi sostenuta in giudizio dalla difesa del comune di Sabaudia. L'estinzione del diritto dei *cives* a trarre determinate utilità dai terreni soggetti alla bonifica ha determinato la cessazione degli usi, ma non ha potuto incidere sulla titolarità dei beni, che sono rimasti in proprietà della comunità titolare e soggetti al regime specifico di tali beni. La Corte trae poi un ulteriore corollario dalla sua tesi di fondo: non riconoscendo il demanio civico come categoria generale, estinti per legge gli usi dei *cives*, non essendovi più beni di demanio civico, non vi sarebbe neppure la legittimazione o interesse del comune a rappresentare i *cives* e ad agire in giudizio in loro nome e conto.

Anche questa tesi non è accettabile, perché disconosce il ruolo ed i poteri del comune, quale ente gestore dei beni della comunità locale. Come già si è rilevato, quando manca un apposito ente di gestione, è il comune che agisce per i *cives* e li rappresenta in giudizio. Se si nega la rappresentanza dell'ente gestore, i *cives* non avrebbero più voce né legittimazione ad agire come comunità: in caso di contestazione dei loro diritti, essi non potrebbero mai rivendicarli in giudizio. In verità, potrebbe agire il singolo *civis*, per sé e per la comunità di cui fa parte (*uti singulus et uti civis*, secondo una antica espressione), non la comunità dei *cives*. Le affermazioni della sentenza sulle tematiche di diritto sostanziale e processuale relative al rapporto diritti di uso civico-terre di appartenenza della comunità dei *cives* (c.d. « demanio civico ») e al rapporto « comunità dei *cives* ed ente-comune » non possono quindi essere estese al di fuori dello specifico contesto storico-territoriale della legge

(8) Citata *supra*, nt. 6.

(9) Prima dell'entrata in vigore della legge di unificazione del 1927, si è posto il problema se dovesse estendersi anche ai beni tradizionalmente utilizzati dalle comunità dei *cives* la norma della legge comunale e provinciale sull'affitto dei beni comunali fruttiferi e la legge sulla vendita dei beni incolti dei comuni (CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 272 ss. nt. 20).

speciale di Sabaudia. È importante, nel commentare la sentenza, sottolinearne i limiti e l'oggetto, in modo da tutelare e mantenere i principi propri della legislazione nazionale sui diritti delle comunità locali, secondo l'interpretazione giurisprudenziale e dottrina che è prevalsa in passato sulle opposte tendenze.

VINCENZO CERULLI IRELLI

CORTE DI CASSAZIONE — Sez. III — 17 gennaio 2003 n. 604 — Pres. Nicastro — Est. Segreto — P.M. Destro (concl. conf.) — Caravaggio (avv. Renzetti, Petragnani) c. Assitalia s.p.a. (avv. Tricanico).

(Conferma App. L'Aquila 2 giugno 1999).

[636/432] Assicurazione (contratto di) - Assicurazione della responsabilità civile - Circolazione stradale - Risarcimento del danno, rivalsa e azione di regresso - Assicurazione sociale del danneggiato - Manifestazione della volontà di surroga - Conseguenze - Perdita della legittimazione ad agire del danneggiato.

(C.c., art. 1916; l. 24 dicembre 1969 n. 990, assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, art. 28).

[2340/264] Danni - Valutazione e liquidazione.

(C.c., art. 1916, 2056, 2057; d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, art. 10, 11, 39; l. 24 dicembre 1969 n. 990, art. 28).

[636/264] Assicurazione (contratto di) - Assicurazione contro i danni - Surrogazione legale dell'assicuratore - Limiti e concorso di colpa.

(C.c., art. 1227, 1916, 2056).

[1296/492] Cassazione civile - Motivi di ricorso - Omessa pronuncia - Deducibilità in sede di legittimità - Condizioni.

(C.p.c., art. 112, 360, n. 4).

In tema di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, dalla disciplina dell'azione di surrogazione riconosciuta all'ente gestore dell'assicurazione sociale del danneggiato, nei confronti dell'assicuratore per la r.c.a. del responsabile, dall'art. 28 l. 24 dicembre 1969 n. 990, discende che, dal momento in cui tale ente comunica all'assicuratore del terzo responsabile di aver ammesso l'assicurato danneggiato all'indennizzo, e con ciò lo preavverte di voler effettuare la surroga, l'assicuratore è tenuto all'accantonamento in via provvisoria della corrispondente somma in favore dell'ente gestore, e la manifestazione della volontà di surrogarsi incontra l'unico limite temporale della liquidazione definitiva del danno; ne consegue che, non distinguendo la legge tra liquidazione giudiziale e stragiudiziale del danno, il danneggiato perde la legittimazione ad agire per la parte di risarcimento per cui l'Istituto ha dichiarato di volersi surrogare, anche se l'Istituto manifesti la propria volontà di surroga quando il giudizio è già in corso (1).

Dal risarcimento del danno che il danneggiante deve corrispondere all'infortunato, per evitare una sua ingiustificata locupletazione ed un corrispondente ingiustificato aggravio degli obbligati, deve detrarsi la capitalizzazione della rendita dell'INAIL e non soltanto i ratei già corrisposti, perché per la surroga di questo, stante la certezza e l'automatismo delle prestazioni previdenziali, è sufficiente la comunicazione di tale volontà dell'Istituto, determinante altresì l'impossibilità per il terzo responsabile di opporgli eventuali successivi accordi con il danneggiato (2).

Nel caso di concorso di colpa fra l'infortunato, che abbia usufruito del trattamento assistenziale di un ente previdenziale, e il terzo responsabile dell'illecito, l'ente che agisce nei confronti di quest'ultimo in surrogazione dell'assistito ha diritto di ottenere l'intero ammontare delle prestazioni erogate, non decurtato della quota riferibile al concorso di colpa; quest'ultimo opera, invece, come limite del diritto di rivalsa, nel senso che questa non può mai