

15261-17



ESENTE

# REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

## La Suprema Corte di Cassazione

Sezione seconda civile

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Bruno	BIANCHINI	- Presidente rel
Dott. Antonio	ORICCHIO	- Consigliere
Dott. Giuseppe	GRASSO	- Consigliere
Dott. Antonino	SCALISI	- Consigliere
Dott. Raffaele	SABATO	- Consigliere

n.r.g. 7890/12

Cron. 15261

Rep.

P.U. 4/04/2017

USI CIVICI

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

sul ricorso (iscritto al n.r.g. 7890/12) proposto da:

**TOURTCHENKO Victoria** (c.f. ART VTR 67H59 Z135V); rappresentata e difesa, per procura in calce al ricorso, dall'avv. Pietro Carlo Pucci, presso il cui studio sito in Roma, via Riccardo Grazioli n.9, è elettivamente domiciliata

- *ricorrente* -

### Contro

**Comune di Sant'Angelo Romano** (p.IVA: 02146071002); in persona del sindaco *pro tempore* sig. Mario Mascetti, giusta delibera autorizzativa della Giunta Comunale n.20 del 26 marzo 2012; rappresentato e difeso dall'avv. Maria Athena Lorizio ed elettivamente domiciliato presso lo studio della medesima in Roma, via Dora n.1

- *controricorrente* -

nonché nei confronti di

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma e presso la Corte di Cassazione

*Gaucher*

26/17



*parti intime*

\*\*\*\*\*

avverso la sentenza n.43/2011 della Corte di Appello di Roma,  
del 29 novembre / 13 dicembre 2011 , notificata ex art 7, 1° comma, del-  
la legge 1078 del 1930 , il 1° febbraio 2012.

*Udita* la relazione di causa, svolta all'udienza del 4 aprile 2017 dal Presidente  
dr. Bruno Bianchini;

*udito* l'avv Maria Athena Lorizio , per la ricorrente;

*udito* il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dr. ,  
Pierfelice Pratis che ha concluso per il rigetto del ricorso .

#### **FATTI DI CAUSA**

1 - Victoria Tourtchenko ricorse innanzi al Commissario per la liquidazione degli Usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana perché fosse accertata e dichiarata la natura allodiale di un fondo sito nel territorio del Comune di Sant'Angelo Romano, acquistato dalla esponente con atto pubblico del 23 luglio 2002 ; stante la posizione oppositiva assunta dal Comune il commissario dispose procedersi ad accertamento in contenzioso, nel cui ambito venne affidato incarico peritale per la verifica della natura dei terreni, anche tenendo conto di precedenti accertamenti eseguiti per analoghi appezzamenti . Il tecnico concluse escludendo che il terreno appartenesse al demanio collettivo e che fosse gravato da diritti civici in favore di alcuna Collettività; il Commissario accolse il ricorso sulla scorta di tali accertamenti, evidenziando che l'intero comprensorio esteso per 94 ettari e denominato "Macchie Comunali" di proprietà del Comune, nell'anno 1894 era stato concesso in enfiteusi a 189 famiglie del Comune medesimo e che, dagli accertamenti effettuati, era emerso che nel 1907 si era proceduto all'affrancazione dei canoni che sui medesimi terreni gravavano, in favore del Principe Borghese e delle Suore della Misericordia di Roma .

*Granello*



2 - Il Comune di Sant'Angelo Romano propose reclamo contro tale decisione , sostenendo di essere tutt'ora direttario del predio, non essendo mai stato affrancato il canone . La Corte di Appello di Roma accolse il reclamo e dichiarò la natura demaniale civica del fondo ( respingendo di conseguenza la domanda di accertamento della Tourtchenko ).

3- La Corte del merito pose a base della propria decisione le seguenti considerazioni: a – l'intero comprensorio controverso non poteva dirsi facente parte dei beni patrimoniali dell'ente territoriale – così da poter formare oggetto di atti di disposizione secondo la legge comunale e provinciale all'epoca in vigore- dovendosi in contrario ritenere che costituisse il patrimonio della comunità "Popolo di Sant'Angelo in Capoccia" ( antica denominazione del ricorrente comune) che aveva mantenuto i propri diritti civici sul terreno infeudato al Principe Borghese, in applicazione del principio *ubi feuda ibi demania* ( che stabiliva la presunzione di persistenza di diritti di uso civico sui terreni feudali), atteso che al pari dei Comuni dell'Italia meridionale, anche i Comuni un tempo ricompresi, come il ricorrente, nello Stato Pontificio, avevano acquisito molto tardi personalità giuridica distinta da quella della collettività comunale ; b – di conseguenza il Comune, allorchè ebbe a concedere nel 1894 in perpetuo il dominio utile a titolo di enfiteusi alle 189 famiglie incolate nel proprio territorio, avrebbe agito non in proprio bensì come rappresentante della comunità comunale, detenendo il predio al fine della destinazione civica dello stesso e non in proprietà privata; c – la concessione in enfiteusi, in sé, non avrebbe determinato la allodializzazione delle terre che permanevano quali beni demaniali comunali; d – non sarebbe stata rilevante, al fine di stabilizzare l'acquisto della Tourtchenko, la circostanza che la trascrizione del suo acquisto fosse anteriore di oltre cinque anni rispetto alla azione di nullità, dal momento che la normativa ritenuta di riferimento – art 2652, comma 1° n. 6 cod civ. – avrebbe trovato applicazione solo nei rapporti tra privati e sarebbe stata diretta a tutelare l'acquirente di buona fede e

*franchini*



non già a consentire la individuazione della controversa *qualitas soli* ; d – sarebbe stata nuova la richiesta di accertamento – formulata solo in sede di reclamo – che, non essendo stato affrancato il canone enfiteutico, il direttario del terreno sarebbe ancora la comunità di Sant'Angelo Romano.

4 – Contro tale decisione ha proposto ricorso la soccombente sulla base di tre motivi, illustrati da successiva memoria ex art 378 cod pro civ.; il Comune intimato ha proposto controricorso; il procuratore generale presso al Corte di Cassazione ha concluso come da verbale. Con ordinanza interlocutoria è stata disposta l'acquisizione del fascicolo di ufficio della Corte di Appello di Roma.

### RAGIONI DELLA DECISIONE

1 - Con il primo motivo si fanno valere la violazione e la falsa applicazione: dell'art 141 della legge Comunale e provinciale vigente nel 1894; dell'art 15, 2° comma, della legge n. 5489 del 1888; della normativa in tema di alienazione dei beni comunali civici vigente nelle terre dell'ex Stato Pontificio; dei principi in tema di disposizione dei beni comunali vigenti nel 1894; nonché la falsa applicazione della normativa in tema di quotizzazione e concessione in enfiteusi di cui all'art 13 e seguenti della legge n 1766 del 1927

1.1– A sostegno del mezzo si sostiene: che anche l'enfiteusi è “sussumibile nella categoria dell'alienazione, implicando anch'essa al'alienazione del dominio utile sul bene concesso” ; che in quanto atto di disposizione dei beni “civici” la concessione in enfiteusi effettuata con delibera consigliere del 24 maggio 1894 era soggetta agli ordinari mezzi di controllo previsti dalla legge comunale e provinciale all'epoca vigente ( consistiti nell'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa) ; che detta enfiteusi era equiparabile ad analoga figura di diritto privato e non era assibibile a quella disciplinata dall'art 19 della posteriore legge n. 1766 del 1927 ( strumentale alla quotizzazione del demanio collettivo) , atteso che la normativa vigente all'epoca non avrebbe contemplato la procedura della quotizzazione , contrassegna-

*Franchini*



ta dalla c.d. enfiteusi demaniale prevista nella legislazione preunitaria del Regno di Napoli in materia di usi civici ed estesa a livello nazionale con il regio decreto legge n 751 del 1924 – poi convertito nella legge 1788 del 1927-

1.2 – Segue poi un lungo excursus storico della legislazione preunitaria a confutazione della tesi - che si assume essere la ragione fondante della decisione della Corte di Appello, dissonante rispetto al decreto Commissariale impugnato- secondo la quale si sarebbe presupposta l'esistenza, nelle province dell'ex Stato Pontificio, - nel periodo successivo all'Unità nazionale ed anteriore alla normativa sulla liquidazione degli usi civici – di un regime differenziato quanto all'alienabilità, tra terre di demanio collettivo e quelle appartenenti al patrimonio dell'ente pubblico territoriale ( in quanto tali liberamente alienabili ), principio che invece la disciplina positiva avrebbe escluso.

1.3- Il motivo presenta profili di non congruenza tra le norme delle quali si denuncia la erronea interpretazione dei confini applicativi ( la violazione di legge) o la inesatta riconduzione della fattispecie astratta a quella concreta ( concretandosi un vizio di sussunzione o errata applicazione) e lo svolgimento argomentativo della critica che prende a parametro di valutazione dell' *error in iudicando* principi che assume ricavabili dalla normativa in generale applicabile *ratione temporis*.

1.4 – Lo stesso è comunque infondato perché tralascia di valutare quella che era la *ratio decidendi* primaria per negare che il bene appartenente al patrimonio del comune – a questo punto, senza che fosse necessario verificare se fosse da ricomprendersi nel demanio necessario o fosse da qualificarsi come bene patrimoniale sul quale fossero insistenti diritti della popolazione dei *cives* - , costituita dal fatto che non si era perfezionato il procedimento di affrancazione. Non va poi omesso di considerare che espressamente l'art 26 del regio decreto 26 febbraio 1928 n 332, di approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 1766/1927, manteneva le concessioni di terre ad utenza con l'obbligo di miglioria, fatte prima della pubblicazione

*Fravello*



del decreto legge 22 maggio 1924 n 751 in conformità a statuti, regolamenti o deliberazioni regolarmente approvati od in base ad autorizzazione ministeriale, trasformandole in enfiteusi perpetue ( purchè i concessionari avessero adempiuto alle condizioni imposte con la concessione).

2- Con il secondo motivo si denunciano la violazione e la falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 823; 824 e 2652 1° comma n.6 cod civ. laddove la Corte territoriale ritenne non applicabile tale ultima disposizione, al contrario osservandosi che l'affermazione della natura demaniale collettiva non potrebbe nella fattispecie prescindere dalla declaratoria di abusività dell'occupazione del bene controverso e quindi, dal riconoscimento della nullità del titolo del possesso .

2.1- Il mezzo è infondato perché nella fattispecie non si rinviene una domanda rivolta all'accertamento della nullità del titolo acquisitivo del dante causa mediato della Tourtchenko e quindi è escluso in radice che possano confrontarsi l'opponibilità di una pronuncia su tale invalidità e l'atto di acquisto della ricorrente. Va poi riaffermata la non conferenza di tutta la disciplina della trascrizione al fine di dirimere il contrasto tra natura civica o patrimoniale del bene controverso, in quanto quest'ultima deriva non già dalla inopponibilità dell'atto bensì dalla sua non soggezione ad atti di disposizione prima della cessazione della sua natura demaniale civica

2.2- Ancor meno conferente – e comunque non in linea con le norme che si assumono violate o male applicate – appare il richiamo dell'istituto della vendita *a non domino* al quale la pronuncia della Corte di Appello non fa cenno.

2.3- Si sostiene che a norma del diritto positivo, unico soggetto legittimato a compiere atti di disposizione sulle terre “civiche” è l'ente esponenziale territoriale, non avendo la collettività civica una soggettività distinta da quella dell'Ente suddetto.

2.3.1 – L'affermazione è inconferente in quanto la materia del contendere non è se attualmente il Comune possa o meno compiere atti di disposizione su terreni di demanio civico bensì quali beni vi appartengano; va altresì riaffermata l'esistenza di

*Gravellius*



aggregazioni di cives incolati nel Comune aventi autonoma rilevanza, anche processuale, nei confronti del Comune

3- Con il terzo motivo si denuncia la violazione degli artt 324; 327; 342 , 346 cpc e dell'art 2909 cod civ nonché la erronea applicazione del principio *ubi feuda et ibi demania* nonché la insufficiente motivazione circa un fatto controverso decisivo per il giudizio.

3.1- Lamenta la ricorrente che non corrisponderebbe al vero l'affermazione , contenuta nell'impugnata decisione della Corte romana, secondo la quale non sarebbe stata censurata la statuizione commissariale che, sul presupposto che la concessione in enfiteusi perpetua avrebbe determinato un'allodializzazione delle terre, avrebbe presupposto l'originaria natura demaniale civica del fondo: osserva in contrario che nel giudizio di reclamo avrebbe lamentato la mancata prova che il predio acquistato da essa esponente fosse iscrivibile nel più ampio appezzamento di terreno costituente la Macchia comunale; osserva altresì che tale dimostrazione avrebbe costituito oggetto di onere probatorio dello stesso Comune.

3.1.1 Il mezzo è infondato perché la prospettazione contenuta nel reclamo - riportata per sommi capi nel ricorso - atteneva ad un profilo diverso da quello della qualificazione del predio come appartenente al demanio comunale - che di conseguenza oramai era divenuto incontestabile- riguardando invece l'inclusione dell'appezzamento acquistato dalla ricorrente in uno di quelli sui quali il Comune intendeva fosse riaffermata la natura demaniale civica: questione questa però che doveva dirsi preclusa perché mai oggetto di contestazione innanzi al Commissario.

3.1.2 Rigettato il rilievo, ne consegue la preclusione di ogni censura contro la ricostruzione storica - e l'applicazione del principio *ubi feuda ibi demania* - seguendo la quale la Corte del merito è pervenuta autonomamente al riscontro della demanialità civica dell'intero predio ( foll 4-5 della sentenza)

4 - Le spese seguono la soccombenza secondo quanto indicato in dispositivo.

*Granelli*



P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese che liquida in euro 3.500 (tremilacinquecento) per compensi oltre IVA e spese forfettarie al 15 per cento ed euro 200 (duecento) per esborsi.

Così deciso in Roma il 4 aprile 2017 nella camera di consiglio della Sezione seconda della Corte di Cassazione.

**Il Presidente estensore**

*Giuseppe Giannelli*

**Il Funzionario Giudiziario**  
Dot.ssa Donatella D'ANNA

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma,

20 GIU. 2017

**Il Funzionario Giudiziario**  
Dot.ssa Donatella D'ANNA