



Repubblica Italiana

In nome del popolo Italiano

SENT. N. 3

CRON. N. 46

19 GEN 2023

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

Il Commissario aggiunto Antonio Perinelli, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa demaniale iscritta al n. 50 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2011,

tra

GIANNI MARIA ASSUNTA nata a Latina il 20.11.76 **C.F. MIAMSS76S60E472R** e **LUCCIA**
GIANNI nato a Sabaudia il 20.05.70 **C.F. LCCGNN70E20H647S** entrambi residenti in San
Felice Circeo (LT) alla **Via della Bagnara, 32** rappresentati e difesi dagli Avv.ti Francesco Altieri
e Jessica Di Prospero in virtù di delega a margine del ricorso e nel loro studio in Roma alla Via
Ridolfino Venuti 42 elettivamente domiciliati,

- ricorrenti -

e

COMUNE DI SAN FELICE CIRCEO, Codice Fiscale 00118860592, in persona del Sindaco p.t. nonché legale rappresentante per la carica domiciliato presso la Casa Comunale in 04017 San Felice Circeo (LT) Piazza Lanzuisi n°1;

- resistente contumace -

e

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t., rappresentato e difeso, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta, dall'Avvocato Francesco Lettera, del Foro di Roma, presso il quale domicilia in 00186 Roma, in via dell'Orso 84 (PI 11116581007- CF LTTFNC37H16F839D),

- Resistente -

CONCLUSIONI

Il Procuratore di parte ricorrente rassegnava le seguenti conclusioni : *"Voglia l'Ill.mo Commissario adito, fissata udienza di comparizione delle parti ed esperito il tentativo di conciliazione ex art. 29 della Legge 1766/27: - accertare i terreni posseduti dai sig.ri [REDACTED] e [REDACTED] siti in San Felice Circeo censiti in Catasto Terreni al Foglio n. 33 — particelle: n.713 e 715 per una superficie complessiva di mq. 2823 non sono di demanio collettivo del Comune di San Felice Circeo e per l'effetto dichiarare la piena ed esclusiva proprietà dello stesso in capo agli intervenenti; Con vittoria di spese".*

Il Procuratore della resistente Regione Lazio rassegnava le seguenti conclusioni : *"Piaccia al Commissario per la liquidazione degli usi civici, contrariis reiectis, disporre che la parte ricorrente*

integri la produzione documentale riguardante la quotizzazione o in alternativa la occupazione del bene collettivo, nonché i titoli di trasmissione del possesso e di destinazione urbanistica del compendio per il quale è causa. Allo non sussistono i presupposti per contestare la qualitas soli del demanio collettivo. Nel merito si conclude per il rigetto della domanda, con ogni conseguenza in ordine alle spese di lite."

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Maria Assunta Amati e Gianni Lucci spiegavano atto di intervento - ex art. 105 c.p.c. - nel procedimento R.G. n. 292/06 chiedendo di accertare la natura allodiale dei fondi, siti nel Comune di San Felice Circeo, censiti in catasto al foglio 33 particelle nn. 713 e 715.

Il Commissario capo disponeva formarsi un autonomo fascicolo che veniva poi assegnato allo scrivente.

Si costituiva in giudizio la Regione Lazio deducendo la natura collettiva dei fondi.

Non si costituiva invece in giudizio il Comune di San Felice Circeo.

Veniva disposta una consulenza tecnica d'ufficio al fine di accertare la *qualitas soli* dei fondi oggetto di giudizio con nomina, quale CTU, del perito Roberto Nataloni.

All'udienza del 16.01.2023, assenti le parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I ricorrenti adivano questo Commissariato per sentir dichiarare la natura allodiale dei fondi, siti nel Comune di San Felice Circeo, censiti in catasto al foglio 33 particelle nn. 713 e 715.

2. Preliminarmente il Difensore dei ricorrenti chiedeva disporsi il tentativo di conciliazione ex art.29 della Legge 766/27.

Tale richiesta non può essere accolta in quanto il Comune di San Felice Circeo è rimasto contumace mentre la Regione Lazio si è opposta alla conciliazione (cfr. nota del 15.01.21 n. 50/seg).

3. Il CTU provvedeva innanzitutto ad individuare i terreni oggetti di giudizio siti nella località "Cese" o "Scopeti" del Comune di San Felice Circeo e censiti in catasto al foglio 33, particelle nn. 713 e 715.

4. La natura demaniale civica del comprensorio in esame veniva accertata con la relazione storico-giuridica-tecnica redatta dal perito istruttore Geometra Carlo De Luca in data 13.09.1971 pubblicata il successivo 23.09.1971.

5. Il Consulente Angelo De Benedetti evidenziava, nella consulenza tecnica d'ufficio, redatta per incarico di questo Commissariato nel procedimento n. R.G. 119/1998, che il demanio collettivo del Comune di San Felice Circeo ammontava a circa 1564 ettari circa pervenuti al Comune come di seguito:

- atto Romani del 1841, Pantano Marino, ettari 222;
- atto Fiori del 1876, dal Demanio dello Stato, ettari 343;
- sentenza G.A. Velletri del 1896, ettari 999.

6. In particolare, relativamente al comprensorio denominato "Scopeti o Cese" ove è situato l'immobile oggetto di giudizio, deve osservarsi che con il breve (*Pro necessitatibus dilectorum filiorum Universitatis Castri S. Felici ...*) del 5 dicembre 1403 Papa Bonifacio IX concedeva una parte del territorio di Terracina "*pro uso seminandi tantus quantum fuerit*" agli abitanti di San Felice Circeo nella misura necessaria a soddisfare i loro bisogni.

Successivamente i naturali di San Felice, ritenuto insufficiente il territorio a disposizione al fine di soddisfare le loro esigenze alimentari, nel 1839 proposero una "supplica" al pontefice Gregorio XVI

diretta sia a confermare l'originaria concessione di terreno che a richiedere l'aumento del territorio a loro disposizione.

Tali esigenze vennero soddisfatte con l'atto Romani del 1841 con cui il comprensorio degli "Scopeti" veniva "concesso a coltivazione" agli abitanti di San Felice in aggiunta ai terreni di cui al Breve del Papa Bonifacio IX.

Si legge nel predetto atto che *"1. il cardinale Rivarola da è concede a cultura nei termini espressi, e nel breve i Bonifacio IX al Comune e popolani di San Felice, e per essi presente ed accettante l'eminentissimo Mattei, loro protettore non solo la quantità già contemplata nel ripetuto Breve, ma eziandio l'aumento propostone dai periti Sani e Sicotti nei cosiddetti Scopeti" secondo quanto risulta dalla planimetria allegata, alle lettere ABCD per la concessione originaria e alle lettere GP per l'aumento; 2. Concede in enfiteusi il terreno detto Pantano Marino della quantità di rubbie 120, quale dai suddetti periti non è stato distinto perché dipendeva dalla determinazione dei sullodati eminentissimi cardinali"*.

In sintesi, l'atto Romani del 1841, mentre confermava ai Sanfeliciani il godimento del territorio già destinato all'esercizio del diritto di semina di cui al Breve di Bonifacio IX, disponeva altresì un'estensione del medesimo territorio nella zona degli Scopeti, e accordava allo stesso tempo la enfiteusi perpetua ai Sanfeliciani su Pantano Marino imponendo tuttavia alcune limitazioni rispetto a tale godimento del comprensorio degli Scopeti: era previsto infatti che esso fosse limitato esclusivamente all'uso di semina, e su uno solo all'anno dei "quartieri" del comprensorio.

Si legge nella CTU redatta dal Prof. Ugo Petronio nella causa **[redacted]** ed altri contro il Comune di San Felice Circeo/**[redacted]** (R.G. n. 26/87) che *«... Questa situazione — diritto di semina con corrisposta — è ben nota nel Lazio, dove le popolazioni avevano conservato, spesso addirittura dall'epoca romana, il ius serendi, cioè l'antico diritto di semina sul latifondo, ed il titolare del latifondo stesso, quale che fosse il titolo del suo possesso, non poteva limitarlo, dato che esso costituiva la consuetudo o la lex fundi (...). Questo diritto di semina mediante "corrisposta" (di regola, di dieci quarte a rubbio per il grano) costituisce come ha scritto l'Astuti, "uso civico*

essenziale", caratteristico dell'Italia centrale e meridionale, ove venne tradizionalmente riconosciuto alle popolazioni locali, come indispensabile per la soddisfazione dei più necessari bisogni della vita».

Infine la Giunta d'Arbitri di Velletri, con la sentenza del 3 novembre 1896, così stabiliva :
"accogliendo la domanda del Comune di San Felice Circeo riconosce indispensabile che quella popolazione prosegua nell'esercizio dell'uso di semina. E per l'effetto dispone quanto appresso: dichiara affrancato a favore della popolazione di San Felice Circeo il terreno della superficie di circa rubbia 540 denominato gli Scopeti, divisi in dodici quartieri, situato nel territorio di Terracina, confinante col territorio suddetto, col terreno denominato Pantano Marino, cogli scopeti rimasti ai Comune di Terracina, come dalla linea denominata dai termini apposti dai periti Sani e Sicotti sino al braccio della Molella, del lago di Paola e al braccio della Bagnaia dell'intero lago. ...".

7. Rileva parte ricorrente riguardo a quest'ultima pronuncia che la concessione in enfiteusi costituisce una causa di estinzione degli usi civici.

Il Commissario non condivide tale prospettazione.

Dalla lettura della sentenza della Giunta d'Arbitri si evince infatti la preoccupazione costante di tutelare e mantenere i diritti della popolazione (*"Dunque nel 1403 come nel 1841 c'era la necessità assoluta di aumentare il territorio perché gli abitanti del Circeo potessero trovar modo di campar la vita ... Poiché appunto a questo teneva il provvedimento Pontificio : a mettere cioè in grado i San Feliciani di potersi procurare i cereali che altrove, nel territorio già esistente, non potevano seminare ... Sta di fatto che gli abitanti oggi hanno bisogno di terreno da seminare ... Fa d'uopo che la Giunta riconosca indispensabile per quella popolazione di continuare nell'esercizio del diritto di semina"*).

Dunque la Giunta D'Arbitri attribuisce i diritti *"a favore della popolazione"* affinché la stessa *"prosegua nell'esercizio del diritto di semina"*.

D'altronde deve tenersi conto della peculiarità della fattispecie perché i diritti dei Sanfeliciani gravavano sul territorio di un altro Comune (Terracina) talché era necessario concedere loro un titolo (enfiteusi) per continuare a godere di tali diritti.

L'enfiteusi, come strumento di estinzione degli usi civici, presuppone che essa sia fatta a favore di un singolo che conseguentemente potrà affrancare il bene ma non in favore di una popolazione indistinta.

L'enfiteusi in favore di una popolazione da un lato esclude la possibilità di affrancazione da parte dei singoli e, dall'altra, costituisce esplicito riconoscimento dei diritti (nel caso di specie di semina) vantati da detta popolazione.

8. Sotto altro aspetto la costituzione di un'enfiteusi in favore di tutta la popolazione senza quote istituisce un tipico dominio collettivo (già riconosciuto con tale denominazione dalla legislazione dello Stato Pontificio) oggi riconosciuto come ordinamento primario delle comunità originarie dall'articolo 1 della legge 168/2017.

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).

Dunque mentre gli usi civici sono regolati dalla legge 1766/1927 i domini collettivi trovano la loro disciplina nella legge 168/2017.

Ne deriva che eventuali provvedimenti di affrancazione non potrebbero, in ogni caso, incidere sull'ordinamento originario dei domini collettivi.

Ciò impedisce altresì qualsiasi forma di conciliazione che inciderebbe anche sul vincolo ambientale imposto su detti terreni dapprima con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico <<le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici>>, e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Come è noto infatti la materia ambientale è riservata dall'articolo 117 della Costituzione alla competenza statale.

Sul punto si richiama la giurisprudenza di questo Commissariato contraria ad omologare le conciliazioni relative a terreni edificati.

9. Tali conclusioni sono confortate dall'intestazione originaria dei terreni in capo al Comune di San Felice Circeo.

Invero 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.

Successivamente a questa data non risultano essere stati adottati atti amministrativi che abbiano inciso sulla natura collettiva dei beni in oggetto.

10. Deve pertanto dichiararsi, ai sensi della legge 168/2017, che detti beni appartengono alla proprietà collettiva dei naturali del Comune di San Felice Circeo.

11. 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).

Una diversa soluzione consentirebbe una stabilizzazione, in violazione dell'uso civico spettante alla collettività su fondi di natura demaniale civica, degli effetti di una occupazione abusiva.

L'articolo 3, comma I°, lettera b., ritiene che costituiscano beni collettivi "le terre, con le costruzioni di pertinenza ..".

In applicazione delle regole civilistiche in materia di accessione (articoli 934 e segg.) devono pertanto dichiararsi acquisite alla proprietà collettiva dei naturali di San Felice Circeo i fabbricati insistenti sui terreni.

12. Deve pertanto dichiararsi che appartengono alla proprietà collettiva dei naturali di San Felice Circeo i terreni censiti in catasto al foglio 33 particelle nn. 713 e 715 nonché il fabbricato insistente su quest'ultima particella .

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).

13. Poiché le proprietà collettive sono inalienabili, indivisibili ed inusucapibili e con perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (Cfr. oggi a. 3 della legge 168 del 2017) i contratti di alienazione di tali beni, non debitamente autorizzati, sono affetti da nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto.

14. Deve pertanto dichiararsi la nullità di qualsiasi altro atto di disposizione che abbia avuto per oggetto i predetti fondi.

15. Conseguentemente deve ordinarsi la loro reintegrazione in favore del Comune di San Felice Circeo a cura della Regione Lazio.

16. 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. v

17. Possono compensarsi le spese relativamente alla posizione della Regione Lazio che si è sostanzialmente disinteressata del giudizio.

18. Le spese di Consulenza - liquidate come da separato decreto - vanno poste definitivamente a carico dei ricorrenti in solido tra loro.

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 i fondi censiti nel catasto terreni del Comune di San Felice Circeo al foglio 33 particelle nn. 713 e 715 costituiscono proprietà collettiva dei naturali di quest'ultimo Comune;
2. dichiara acquisita, per accessione (articoli 934 e segg.), alla proprietà collettiva dei naturali di San Felice Circeo il fabbricato realizzato sulla particella censita in catasto foglio 33 particelle n. 715;
3. ordina all'Agenzia delle Entrate – Ufficio Provinciale di Latina - Territorio di trascrivere ed annotare la presente sentenza con esonero da responsabilità;
4. dichiara la nullità di qualsiasi altro atto di disposizione che abbia avuto per oggetto i predetti fondi;
5. ordina la loro reintegrazione in favore del Comune di San Felice Circeo a cura della Regione Lazio;
6. condanna **Amari Maria Assunta e Gianni Lucio**, in solido tra loro, a rifondere alla Regione Lazio le spese di lite che si liquidano in € 12.489,10 oltre a iva e cpa come per legge;
7. pone definitivamente le spese della Consulenza, liquidate come da separato decreto, a carico di **Amari Maria Assunta e Gianni Lucio** in solido tra loro.

Così deciso in Roma il 19 gennaio 2023.

Il Commissario

Antonio Perinelli

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL 19 GEN 2023

IL SEGRETARIO

