

24978-1A



ESENTE

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Oggetto

USI CIVICI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 13531/2014

SECONDA SEZIONE CIVILE

Cron. 26978

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep.

FELICE MANNA

- Rel. Presidente - Ud. 05/07/2018

GUIDO FEDERICO

- Consigliere - PU

ALDO CARRATO

- Consigliere -

CHIARA BESSO MARCHEIS

- Consigliere -

ANNAMARIA CASADONTE

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 13531/2014 proposto da:

COMUNELLA JUS-VICINIA SRENJA-OPICINA OPCINE, in
persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DORA, 1,
presso lo studio dell'avvocato MARIA ATHENA LORIZIO,
che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato

PETER MOCNIK;

2018

- *ricorrente* -

2762

contro

COMUNE di TRIESTE, in persona del Sindaco pro
tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA

EMILIO DE' CAVALIERI 11, presso lo studio
dell'avvocato ALDO FONTANELLI, che lo rappresenta e
difende unitamente agli avvocati MARITZA FILIPUZZI,
VALENTINA FREZZA;

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, in persona del
Presidente della Regione pro tempore, rappresentata e
difesa dagli avvocati DANIELA IURI e ETTORE VOLPE
dell'Avvocatura della Regione stessa ed elettivamente
domiciliata in ROMA, PIAZZA COLONNA 355, presso
l'Ufficio di rappresentanza della Regione;

- **controricorrenti** -

nonchè contro

COMITATO per l'AMMINISTRAZIONE SEPARATA dei BENI
CIVICI di OPICINA, in persona del legale
rappresentante pro tempore;

- **intimato** -

avverso la sentenza n. 12/2014 della CORTE D'APPELLO
di ROMA, depositata il 02/04/2014;


udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 05/07/2018 dal Presidente FELICE MANNA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale CORRADO MISTRI che ha concluso per
l'inammissibilità o, in subordine, per il rigetto del
ricorso;

udito l'Avvocato MARIA ATHENA LORIZIO e PETER MOCNIK,
difensori della ricorrente,;

udito l'Avvocato ALDO FONTANELLI, difensore del
Comune di Trieste, che ha chiesto il rigetto del
ricorso;

udito l'Avvocato DANIELA IURI, difensore della
Regione Friuli Venezia Giulia, che ha chiesto il
rigetto del ricorso.

A handwritten signature or set of initials, possibly 'M', located on the right side of the page.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso del 15.4.2008 la Comunella Ius-Vicinia Srenija-Opicina Opicine (di seguito soltanto "Comunella"), persona giuridica di diritto privato giusta decreto del Presidente della Giunta regionale Friuli-Venezia Giulia n. 168 del 15.6.2001, agiva innanzi al Commissario regionale per gli usi civici di Trieste affinché fosse dichiarata l'inesistenza di diritti d'uso civico o di demanio civico su alcune particelle tavolari, ubicate nei comuni censuari di Opicina, Rupigrande e Basovizza. A sostegno della domanda deduceva l'illegittimità del bando commissariale che nel 1955 aveva accertato che sui medesimi beni immobili gravano usi civici; e l'esistenza a proprio favore, per contro, di documentazione tavolare idonea a dimostrare la proprietà dei medesimi fondi.

Resisteva il comune di Trieste e, successivamente alla citazione disposta d'ufficio dal Commissario per gli usi civici, anche la Regione Friuli-Venezia Giulia. L'altro chiamato, il Comitato per l'Amministrazione separata dei beni civici di Opicina, restava contumace.

La domanda era respinta con sentenza commissariale n. 2/12. Affermata la legittimazione passiva della Regione, il Commissario per gli usi civici riteneva non più contestabile la legittimità del bando del 1955, che aveva incluso i terreni contesi tra quelli soggetti ad usi civici.

Anche il reclamo proposto dalla Comunella innanzi alla Corte d'appello di Roma, sezione usi civici, era rigettato, a sua volta, con sentenza del 2.4.2014. Riteneva la Corte territoriale che il bando commissariale del 1955 non aveva formato oggetto di impugnazione nei termini prescritti dagli artt. 15, 30, 31 e 42

del R.D. n. 332/28 (Regolamento di esecuzione della legge n. 1766/27), per cui la *qualitas soli* non poteva più essere messa in discussione tramite i vizi di legittimità allegati (sviamento di potere, carenza di motivazione e varie violazioni di legge).

Né detto bando, proseguiva la Corte capitolina, poteva ritenersi affetto da nullità per non essere stato notificato ad eventuali interessati o possessori, atteso che la Comunella aveva ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica solo in epoca recente, ossia nel 2001, e dunque in allora essa non poteva essere destinataria di alcuna notificazione.

Neppure era fondato, proseguivano i giudici di secondo grado, l'assunto della parte ricorrente secondo cui la legge n. 1766/27 sarebbe stata abrogata dalla legge n. 97/94 e dalla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 3/96, vuoi perché le leggi regionali non possono abrogare quelle statali, vuoi in quanto la legge n. 97/94 non contiene nessuna neppur tacita abrogazione della legge n. 1766/27.

Avverso detta sentenza la Comunella propone ricorso per cassazione affidato a due motivi.

Resiste con controricorso la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Il comune di Trieste e il Comitato per l'Amministrazione separata dei beni civici di Opicina sono rimasti intimati.

In prossimità della pubblica udienza la Comunella e la Regione hanno depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Il primo motivo denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., la violazione o falsa applicazione di norme di legge (ben vero indicate poi nello svolgimento della censura). Sostiene parte ricorrente che la Corte distrettuale non ha minimamente considerato l'art. 10 della legge n. 1102/71, in base al quale le comunioni familiari non sono soggette alla disciplina degli usi civici, e l'art. 3, secondo comma, legge n. 97/94, che ha

disposto che le norme vigenti non possono più applicarsi dopo l'entrata in vigore delle norme regionali in materia di proprietà collettiva. Nello specifico, quindi, dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 3/96, che ha riconosciuto alle associazioni personificate, come la ricorrente, la proprietà degli immobili già oggetto di proprietà collettiva in favore dei gruppi ivi residenti, ai beni di tali associazioni non si applicano le norme sugli usi civici.

2. - Il secondo motivo lamenta, analogamente in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., la violazione o falsa applicazione di norme di legge. Si afferma che la sentenza impugnata ha errato nell'applicare la legge n. 1766/27 e il R.D. n. 332/28 perché ha ignorato il dato dell'iscrizione nei libri tavolari e la circostanza che la Comunella, odierna ricorrente, avendo ottenuto il riconoscimento quale persona giuridica ha pieno titolo ad opporsi, ora per allora, al bando commissariale che includeva le sue proprietà tra i beni soggetti ad uso civico.

3. - I due motivi, da esaminare congiuntamente per la loro complementarità, sono fondati nei termini che seguono.

La controversia interpella questa Corte in ordine alla soluzione di un duplice problema: il primo concerne la soggezione o meno dei terreni oggetto dell'attività di comunelle o vicinie o vicinanze, comunioni familiari montane *pro indiviso* tipiche dell'altopiano carsico-triestino, alle norme dettate per gli usi e i demani civici dalla legge n. 1766/27; il secondo, eventuale perché dipendente dalla risposta negativa al primo, se nello specifico tale effetto di non soggezione resista al contrario accertamento operato dal bando commissariale, *id est* se esso possa farsi risalire ad epoca anteriore rispetto a quest'ultimo.

Ne fuoriesce, invece, per la *causa petendi* che ad un tempo assiste la domanda e radica la giurisdizione commissariale per

sua natura limitata alla *qualitas soli* (giurisprudenza costante di questa Corte: cfr. *ex pluribus*, Cass. S.U. nn. 31109/17, 9829/14 e 26816/09), l'accertamento della proprietà, nel suo significato privatistico, dei predetti terreni.

3.1. - Quanto alla prima questione, va osservato che le comunioni familiari, tipiche (non solo) dell'arco alpino, costituiscono formazioni sociali cui partecipano, su base gentilizia o per cooptazione, soltanto coloro che abitano e coltivano un determinato insieme di terre in forma diretta, promiscua e solidale sulla base di regole consuetudinarie o di antichi statuti. Si tratta, com'è noto, di comunioni non suddivisibili per quote ideali e, quindi, neppure scindibili, affatto diverse dalla comunione romana (la quale ultima descrive, invece, una situazione tendenzialmente transeunte, votata allo scioglimento sia per il carattere intrinsecamente individuale della proprietà, sia per la progressiva frammentazione delle quote cui la destina nel tempo la successione ereditaria).

Il loro riconoscimento giuridico, in una con la non soggezione alla disciplina degli usi civici qual contenuta nella legge n. 1766 del 1927, è acquisizione ribadita di recente dalle Sezioni Unite di questa Corte con sentenza n. 7021/16 con riferimento alle Regole della Magnifica Comunità Cadorina. Costituite a norma degli antichi laudi o statuti, il D.Lgs. n. 1104/48 (abrogato dal combinato disposto del comma 1 dell'art. 1 e dell'allegato al D.Lgs. n. 212/10, a decorrere dal 16 dicembre 2010) ne riconobbe la personalità giuridica di diritto pubblico ai fini della conservazione, gestione, godimento e miglioramento dei beni silvo-pastorali e relative pertinenze, inclusa l'amministrazione dei proventi che ne derivavano.

3.1.1. - Non diversamente - è questa la conclusione che si anticipa - deve ritenersi, per le considerazioni che seguono,

quanto alle comunelle o vicinie o vicinanze dell'altopiano carsico-triestino. Le quali ultime, al pari di altre e similari tipologie di domini collettivi, innanzi tutto non vanno confuse con le associazioni e i comitati sorti per l'amministrazione separata degli usi civici intesi quali diritti collettivi di solo godimento, cui pure fa riferimento l'art. 26 della legge n. 1766/27. Esse, al contrario, esprimono la comunione di un unico e complesso diritto (jus), iscrivibile nei libri fondiari, comune ai discendenti degli autoctoni o dei proprietari collettivi dei terreni, ivi insediatisi *ab immemorabile*.

Il primo riconoscimento generalizzato delle comunioni familiari montane si deve alla legge n. 991 del 1952 (recante provvedimenti in favore dei territori montani), il cui art. 34 dispone che *«(n)essuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore»* (tale norma è tuttora in vigore, ai sensi dell'art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 179/09 e del relativo allegato 1).

Ancor più efficiente (benché l'esclusione dell'applicabilità della legge del 1927 fosse già desumibile dalla legge appena richiamata) l'art. 10, secondo comma, legge n. 1102/71, secondo cui *«(p)er il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini»* (primo comma). *«Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale»* (secondo comma).

Di fondamentale importanza la legge n. 97/94, recante nuove disposizioni per le zone montane, che all'art. 3, primo comma, dispone: «(a) *Il fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadorine di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397*», cui è conferita personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria. Prevede, infatti, detta norma che: «a) *alle organizzazioni predette è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite con legge regionale, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari ed agli utenti aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria; b) ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo*

fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale».

L'art. 3 legge n. 97/94 appena esposto, nell'adottare la più ampia dizione di «*organizzazioni montane (...) comunque denominate*», ivi incluse le comunioni familiari di cui all'art. 10 della legge del 1971, non lascia adito a dubbi di sorta sulla sua riferibilità a qualunque dominio collettivo montano e, ad un tempo, lascia intendere il carattere non tassativo dell'elencazione operata da quest'ultima norma.

Per quanto qui interessa, la regione Friuli-Venezia Giulia ha provveduto al disposto riordino delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane con legge n. 3/96, attribuendo poi all'odierna ricorrente il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato con decreto del Presidente della Giunta regionale, emesso all'esito di un contenzioso amministrativo (circostanza pacifica in causa).

Dispone l'art. 1 di detta legge che «*(a) i fini della valorizzazione economica ed ambientale del patrimonio di proprietà collettiva in zona montana e della salvaguardia di antiche e peculiari istituzioni locali, è riconosciuta personalità*

giuridica di diritto privato alle associazioni e ai consorzi di comunioni familiari montane o ad organizzazioni di similare natura, denominate Vicinia o Vicinanza consorziale o Consorzio vicinale od altrimenti identificate e di cui all'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 ed agli articoli 21-bis, come aggiunto dall'articolo 5 della legge regionale 25 agosto 1986, n. 38, e 23, come sostituito dall'articolo 7 della legge regionale n. 38 del 1986, della legge regionale 8 aprile 1982, n. 22».

Sebbene per finalità parzialmente diverse (tutela del paesaggio) anche la legge n. 431/85 (c.d. legge Galasso) interviene in materia sottoponendo a vincolo paesaggistico tutti i terreni di uso civico (art. 1, primo comma, lett. h). Tale vincolo è stato poi ribadito dal D.lgs. 490/1999 e dal D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dell'ambiente), modificato con i DD.LL.gs. nn. 156 e 157 del 2006, il quale ultimo, all'articolo 142 lett. h) qualifica come di interesse paesaggistico «*le aree assegnate alle Università Agrarie e le zone gravate da usi civici*». Espressione, quest'ultima, cui parte della dottrina ha assegnato un valore non restrittivo né limitato al bene dell'ambiente in sé riguardato, includendovi il modello di gestione collettiva dei patrimoni civici.

3.2. - Così riassunte diacronicamente, tali disposizioni mostrano un percorso opposto a quello seguito dalla legge n. 1766/27. A differenza di quest'ultima, che aveva accomunato sotto l'unica e ambigua dizione di usi civici tanto i diritti d'uso quanto (i demani civici e) i domini collettivi, ponendo gli uni come gli altri sotto il medesimo pervasivo regime liquidatorio, le norme appena richiamate recuperano innanzi tutto il giusto discrimine tra realtà storiche diverse, schiarendo ciò che la legge del 1927 aveva appannato, vale a dire che i domini collettivi, comunque denominati, non sono né sono stati in



passato gravati da diritti d'uso civico; e dunque non ricadono sotto la predetta legge.

3.2.1. - Tale esclusione – e si passa così ad esaminare il secondo problema – non è un prodotto ma un presupposto della legislazione successiva alla legge n. 1766/27. Vari e univoci gli indici rivelatori del riconoscimento statale dei domini collettivi in quanto realtà preesistenti allo Stato.

Già la legge n. 991 del 1952, dichiarando che nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani, lascia intendere una risoluta inversione di tendenza rispetto alla primazia della legge in materia (anche se v'è da osservare che la stessa legge del 1927, pur trasferendo ai comuni l'amministrazione dei fondi di originaria appartenenza alle frazioni, nel tenerla separata da quella degli altri terreni [art. 26, cpv.] mostra di considerare immanente la fonte altra di quel medesimo potere). Da se stessi, dunque, e non dalla legge i domini collettivi derivano la propria legittimità, tanto che, come si è detto, essi "continuano" a godere e ad amministrare i propri beni "in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore".

In tal senso ha valenza esplicativa, piuttosto che dispositiva, la proposizione che, all'interno del secondo comma dell'art. 10 della legge n. 1102/71, esclude le comunioni familiari dalla disciplina degli usi civici («... *che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici* ...» si legge). Sicché non pare discutibile (come del resto osservato dalla dottrina) che detta norma abbia natura dichiarativa e non già innovativo-costitutiva.

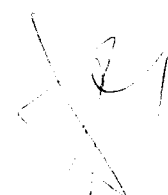
Ancora, la legge n. 97/94 e quella regionale n. 3/96 attuano un riordino e non già un nuovo impianto della materia dei

domini collettivi, confermando così un intervento di tipo essenzialmente ricognitivo.

Se ne deve trarre che la non soggezione dei domini collettivi agli usi civici abbia carattere originario, il che elimina in radice il potere amministrativo di accertamento e liquidazione che in materia la legge n. 1766/27 aveva impropriamente esteso loro.

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. Legge che all'art. 1 dispone: *«(i)n 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: a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale; c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale; d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva»* (primo comma); e che *«(g)li enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria»* (secondo comma).

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.

4. - La sentenza impugnata è incorsa, dunque, nell'errore di postulare il potere amministrativo (in allora) commissariale senza verificarne previamente, nel caso sottoposto alla sua attenzione, le condizioni d'esistenza; e da ciò ha tratto la conclusione che il bando del 1955, identificativo dei beni di uso civico, si era ormai consolidato anche in danno della Comunella odierna ricorrente.

Tale errore di prospettiva non viene meno considerando che l'acquisto della personalità giuridica di diritto privato da parte di quest'ultima sia sopravvenuto al bando. La proprietà dei terreni di natura agro-silvo-pastorale che compongono la base territoriale collettiva precede il riconoscimento dell'ente esponenziale, come del resto confermano le lett. c) e d) dell'art. 1 della legge n. 168/17. Il riconoscimento della personalità di diritto privato attribuisce alla Comunella la natura di ente esponenziale di tale collettività ai fini della gestione e del godimento chiuso e a mani riunite dei diritti reali sui fondi, ma tali diritti esso non costituisce né trasferisce né tanto meno modifica. La relazione di rimando tra il riconoscimento dell'ente e l'esistenza di una proprietà collettiva, nel senso che il primo dipende dall'accertamento della seconda (art. 2 legge regionale n. 3/96), dimostra ulteriormente che tale diritto di (com)proprietà e la sua non soggezione alla legge n. 1766/27 precede il (e prescinde dal) riconoscimento della personalità giuridica dell'ente.

4.1. - Detta sentenza va dunque cassata con rinvio alla Corte d'appello di Roma, sezione usi civici, in diversa composizione, che nell'accertare la *qualitas* dei terreni in



contestazione applicherà il seguente principio di diritto: "le comunelle o vicinie o vicinanze dell'altopiano carsico-triestino, comunque designate o denominate, costituiscono enti esponenziali dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168/17 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto solo alla Costituzione; pertanto, il contrario assoggettamento della relativa base territoriale agli usi civici *ex lege* n. 1766/27, stabilito da un bando commissariale ancorché anteriore al riconoscimento dell'ente esponenziale, non produce effetti per carenza del corrispondente potere amministrativo".

4.2. - Il giudice di rinvio provvederà anche sulle spese di cassazione.

P. Q. M.

La Corte accoglie il ricorso e cassa la sentenza impugnata con rinvio alla Corte d'appello di Roma, sezione usi civici, in diversa composizione, la quale provvederà anche sulle spese di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 5.7.2018.

Il Presidente estensore
dr. Felice Manna

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella D'ANNI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma,

10 OTT. 2018

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella D'ANNI