

# usicivici/demanio/risorse

beni comuni, proprietà collettive, diritto demaniale e delle risorse naturali

[usicivici.it](http://usicivici.it)

## Giurisprudenza

### Cass. civ. Sez. II, Sentenza 20 ottobre 2014 n. 22177

sul ricorso 15982-2007 proposto da:

S.A. C.F. (OMISSIS), elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la cancelleria della Corte di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato RODOLFO LUDOVICI;

- ricorrente -

contro

COM L'AQUILA IN PERSONA DEL SINDACO P.T., (OMISSIS), elettivamente domiciliato in ROMA, VIA G. D'AREZZO 18, presso lo studio dell'avvocato PETILLO ALFREDO, rappresentato e difeso dall'avvocato GIULIANI PAOLA;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4/2007 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 28/03/2007;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/09/2014 dal Consigliere Dott. GAETANO ANTONIO BURSESE;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PRATIS Pierfelice che ha concluso per l'inammissibilità, o il rigetto del ricorso.

## Svolgimento del processo

S.A. con atto notificato in data 25.05.07 ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza n. 4/2007 emessa dalla Corte d'Appello di Roma - sezione Usi Civici - depositata in data 28.3.2007 e comunicata in data 19 aprile 2007, con la quale era stato respinto il reclamo da lui formulato avverso la sentenza del Commissariato regionale per gli Usi Civici dell'Abruzzo n. 26, del 18- 26 ottobre 2005.

Occorre premettere che la presente vicenda ha avuto inizio nel 1993 quando quel Commissario per gli Usi Civici, a seguito di un esposto nel quale si denunciava un'occupazione abusiva del suolo gravato da uso civico (terre demaniali), iniziava

d'ufficio la causa de qua, evocando in giudizio il Comune dell'Aquila ed esso S.A., che aveva occupato e recintato alcuni fondi, sottraendoli al pubblico transito, fondi che si ritenevano di natura demaniale civica. Il Commissario, con la sentenza reclamata, dichiarava la natura demaniale civica dei terreni in contestazione riscontrata sulla base della documentazione acquisita e delle indagini storiche condotte.

La corte capitolina - sez. usi civici - con la sentenza ora impugnata, rigettava il reclamo avverso la sentenza commissariale, disattendendo in primo luogo l'eccezione relativa all'illegittimità dell'intero processo di primo grado in quanto iniziato d'ufficio dallo stesso Commissario decidente, in violazione del principio della terzietà del giudice, da ultimo ribadito dal testo novellato dell'art. 111 Cost. sul giusto processo. Al riguardo la corte capitolina richiama la sentenza n. 46 del 20.2.1995 della Corte Costituzionale che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. n. 1766 del 1927, art. 29, comma 2 se interpretato come preclusivo del potere del commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, una volta trasferite alle Regioni le funzioni amministrative previste dal comma 1. La Corte costituzionale aveva infatti ritenuto che la confluenza nel giudice anche di poteri d'impulso processuale poteva essere "transitoriamente giustificata" in attesa di una nuova organica disciplina legislativa degli usi civici, precisando di ritenere preferibile il mantenimento del regime anteriore, all'assenza di un organo dello Stato abilitato ad agire dinanzi ai Commissari per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale delle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico ex L. n. 431 del 1985. Ad avviso del giudice distrettuale la situazione all'esame della Corte delle leggi non era modificata neppure a seguito dell'introduzione del nuovo testo dell'art. 111 Cost. di cui alla legge costituzionale 23 novembre 199, n. 2 che ha sancito e rafforzato il principio della terzietà del giudice.

Passando al merito, la corte Capitolina non riteneva fondate le censure mosse dal reclamante all'operato del CTU posto alla base della decisione impugnata e riteneva acquisita la prova della demanialità del bene in questione, tenuto conto altresì della notevole attenuazione, in materia di usi civici, del rigore dei principi in materia di onere della prova, che - come statuito da questa S.C.: Cass. 15510/2000) - consente d'integrare le lacune probatorie ricorrendo ad indagini storico-documentali.

Il ricorso per cassazione si fonda su 3 mezzi; resiste con controricorso il Comune dell'Aquila.

Occorre precisare che con il 3 motivo del ricorso, l'esponente denunciava la nullità della sentenza e del procedimento, per difetto di terzietà ed imparzialità del giudice (il commissario regionale per gli usi civici) che promuovendo d'ufficio il giudizio in questione, ha cumulato in sé sia la veste di parte che quella di giudicante. In specie l'esponente censura la sentenza, laddove la Corte Capitolina ha ritenuto che l'introduzione del nuovo testo di cui all'art. 111 Cost., disposto dalla legge cost. n. 2/99, non abbia innovato la disciplina della materia, per cui debba "considerarsi ancora vigente" la sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 46/95 dell'8.2.95, senza nulla dire circa il principio del giusto procedimento di cui all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - pure espressamente invocato nei motivi di reclamo - in uno con il novellato art. 111 Cost.. Ad avviso del ricorrente, dunque, non sembrerebbe più possibile ammettere, nel nostro ordinamento giuridico, sia per la normativa europea e sia per l'ordinamento interno costituzionale,

un giudizio che non offra idonee garanzie d'imparzialità.

Questa Corte quindi, con ordinanza interlocutoria emessa all'esito della pubblica udienza del 16 aprile 2013 e depositata in data 13 giugno 2013, previa sospensione del giudizio, ai sensi della L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, sollevava in quanto rilevante ai fini del decidere, la questione di legittimità costituzionale di cui alla L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29 e successive modifiche con riferimento agli artt. 111 e 24 Cost., nella parte in cui in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici d'iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere, in violazione del principio costituzionale di terzietà ed imparzialità del giudice.

La Corte Costituzionale, quindi, con ordinanza n. 21 del 2014 - udienza del 15.1.2014 - dichiarava inammissibile la questione di legittimità costituzionale come sopra sollevata per "difetto di una plausibile motivazione sulla rilevanza" e perché non vi è stato alcun mutamento nel quadro normativo tale da determinare il superamento del criterio di legittimità provvisoria della norma in esame adottato dalla sentenza n. 46 del 1995. La causa quindi perveniva di nuovo all'udienza pubblica odierna per la discussione del ricorso.

### **Motivi della decisione**

1 - Come si è prima ricordato, appare infondato il 3 motivo del ricorso (come sopra riportato), giusta la cennata ordinanza n. 0021 del 2014 della Corte Costituzionale. La doglianza si concludeva con il seguente quesito di diritto: "Dica la Corte, se la ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, avvenuta con L. 4 agosto 1995 e la modifica dell'art. 111 Cost., disposta con legge costituzionale n. 2 del 23.11.1999, rappresenti" quella "nuova disciplina legislativa improntata ad una rigorosa tutela della terzietà del giudice", alla quale la Corte Costituzionale aveva collegato la scadenza della costituzionalità provvisoria dei poteri d'ufficio, decisa con sentenza della Corte Cost. del 20.2.1995, n. 46".

"Dica pertanto, se, alla luce della normativa ricordata, sia ancora consentito al Commissario regionale per gli usi civici d'iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che dovrà decidere, ai sensi della L. n. 1766 del 1927". La Corte Costituzionale, con l'ordinanza suindicata, con specifico riferimento alla prospettata violazione dei principi di terzietà ed imparzialità del giudice, ha ritenuto che "... non è ravvisabile, né nell'art. 6 CEDU né nel novellato art. 111 Cost., alcun mutamento del quadro normativo, tale da determinare il superamento del criterio di legittimità provvisoria della norma in esame adottato dalla sentenza n. 46 del 1995, nella quale si era affermato che la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata ad una "rigorosa tutela della terzietà". Infatti, la CEDU è stata ratificata quarant'anni prima della citata sentenza del 1995, mentre la revisione dell'art. 111 Cost. non ha introdotto alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice" ... Nel senso che l'art. 6 CEDU non costituisce disposizione da poter invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117 Cost., comma 1, non invocato dal giudice a quo, v. le citate ordinanze nn. 286/2012 e 163/2010. - Nel senso che il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della

terzietà e dell'imparzialità del giudice e che la locuzione "giudice terzo ed imparziale", contenuta nel suddetto art., non è espressiva di un nuovo valore di livello costituzionale, ma è la sintesi di una serie di valori che connotano il modo in cui, nel suo complesso, l'ordinamento deve far sì che il giudice si ponga di fronte alla res iudicanda, v. le citate pronunce: ordinanze nn. 75/2002 e 168/2002; sentenza n. 240/2003".

2 - Tornando al primo motivo del ricorso, con lo stesso l'esponente eccepisce l'omessa o insufficiente motivazione su fatti decisivi e controversi per il giudizio. La motivazione del giudice distrettuale non sarebbe idonea a giustificare la decisione assunta. Invero circa l'eccepita omissione di motivazione, il ricorrente evidenzia "come la Corte non ha considerato che nella zona d'interesse non erano stati riscontrati demani civici in favore né dell'Università di Camarda né di Paganica (Università nelle quali, per la complessa vicenda della formazione della città di L'Aquila e del suo declino come città territorio, vennero a trovarsi - in epoca diversa - i terreni per cui è causa) e che, l'antico tenimento dell'Università della Jenca non risultava ... completamente gravato dai diritti civici, trovandosi in esso allodi e burgensi, come peraltro accertato dal CTU, peraltro accatastati a carico di soggetti aventi lo stesso cognome dei danti causa del ricorrente". "Per quanto riguarda l'insufficienza della motivazione - prosegue il ricorrente - deve sottolinearsi che non appare logicamente corretta la considerazione che la verifica demaniale del 1941 è restata priva dell'autorizzazione prevista dal R.D. n. 332 del 1928, art. 30 solo per gli eventi bellici e, per questo possa rappresentare elemento utile (anzi nel caso di specie indispensabile) per la decisione". In effetti - prosegue l'esponente - la verifica demaniale in questione non poteva avere valore alcuno; difatti "gli atti amministrativi del procedimento di verifica non seguiti dal controllo commissariale, dal deposito e dalla notifica agli interessati non sono assistiti neppure dalla presunzione di legittimità propria degli atti provenienti dalla P.A., in quanto riferiti alle sole considerazioni personali del tecnico non vagliate dal Commissario e, per questo non possono costituire neppure una presunzione". In conclusione "la corte di merito si sarebbe limitata ad assumere quale prova l'individuazione della zona delimitata in rosso dall'ing. L., e, quindi ha fatto propria, senza alcun riscontro e senza vaglio critico, le conclusioni del tecnico".

3 - Con il 2 motivo, l'esponente eccepisce la violazione o falsa applicazione degli artt. 116 e 2697 c.c. e della L. n. 1766 del 1927, art. 28, comma 4 in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3.

Ad avviso del ricorrente non appare corretto il richiamo al cd. principio dell'attenuazione dell'onere probatorio fatto dalla Corte di capitolina: ciò non può significare che il Commissario possa sostituirsi all'inerzia del Comune, che invero può solo integrare. Se l'accertamento tecnico non fosse stato sufficiente ai fini della demanialità del bene, la relativa prova non poteva però ritenersi acquisita in forza di tale principio.

La doglianza si conclude con il seguente quesito di diritto:

"Dica la corte se nel processo regolato dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766 debba essere rispettato il dettato di cui agli artt. 116 e 2697 c.c. e, quindi, se l'insufficienza della prova debba ripercuotersi in danno della parte sulla quale grava l'onere probatorio.

Dica inoltre se gli atti istruttori depositati dal commissario in sede amministrativa debbano essere ritenuti non validi se non approvati, ai sensi della L. n. 1766 del 1927, cit. art. 28, comma 4".

4 - I predetti motivi - congiuntamente esaminati in quanto connessi - non hanno giuridico pregio. In effetti le prospettate violazioni di legge e i denunciati vizi motivazionali, si risolvono in mere critiche alle scelte discrezionali del giudice di merito, come tali inammissibili in questa sede, attesa la corretta ed esaustiva motivazione.

Invero, considerata la particolare materia degli usi civici, il giudice del merito ha deciso sulla base di una motivazione plausibile, ritenendo che il perito fosse riuscito ad identificare il terreno in esame sulla base dell'analisi di un coacervo di dati di varia natura ed origine (storici, catastali, documentali ecc.) (si parte dal diploma di Carlo D'Angiò del 1294 che riservava le terre in questione "al popolo della Genca" ai confocolieri, confermata nei successivi libri fiscali fino al 1593; si richiama una sentenza del 1821 del Tribunale di L'Aquila in favore degli stessi "confocolieri" nonché altra sentenza dello stesso tribunale del 1943: v. sentenza pagg. 4-5). A questo riguardo il giudice, ai fine della formazione del suo libero convincimento, ben poteva evidentemente trarre alcuni elementi di convincimento anche dalla evidenziata verifica demaniale del 1941, ancorché la stessa fosse rimasta incompleta per la mancata formale approvazione del Commissario. Peraltro giova evidenziare che la predetta verifica del 1941 non costituisce di certo il solo e neppure il principale elemento su cui si è fondato il convincimento del giudice, considerata la particolare materia e natura degli usi civici, costituenti retaggio di epoche passate, remote e lontane, in cui era in vigore il feudo a cui si contrapponeva la demanialità civica e la proprietà collettiva. Al riguardo si è così espressa questa S.C.: "In tema di procedimento per la liquidazione degli usi civici, la peculiarità della materia, che affonda le sue radici nella storia del feudo e della proprietà collettiva, con conseguente difficoltà, talvolta insuperabile, di rinvenire e procurarsi la prova della demanialità civica di un terreno giustifica non solo una notevole attenuazione del principio dell'onere della prova ma quel particolare potere del giudice, previsto dalla L. n. 1766 del 1927, art. 29, di disporre anche d'ufficio un'indagine storico - documentale affidata ad un professionista particolarmente esperto nella materia, al fine di colmare le eventuali lacune probatorie in cui siano incorse le parti. (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 6165 del 16/03/2007; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 15510 del 06/12/2000).

5 - Attesa la particolare natura della materia trattata e le obiettive difficoltà interpretative che il caso in esame ha evidenziato, si ritiene equo disporre l'integrale compensazione delle spese.

#### **P.Q.M.**

la corte, rigetta il ricorso e compensa le spese di questo giudizio.

Così deciso in Roma, il 22 settembre 2014.

Depositato in Cancelleria il 20 ottobre 2014