

# usicivici/demanio/risorse

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

usicivici.it

## **Cass. civ. Sez. II, Sentenza 28 novembre 2014, n. 25362**

sul ricorso 12326/2009 proposto da:

COMUNE PALERMO (OMISSIS), IN PERSONA DEL SINDACO P.T., elettivamente domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dall'Avv. SANSONE Maria Pia;

- ricorrente -

contro

D.G.A. (OMISSIS), D.G.G., D. G.C. (OMISSIS);

- intimati -

nonchè da:

D.G.C. (OMISSIS), D.G.A. (OMISSIS), domiciliati ex lege in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso la CORTE DI CASSAZIONE,, rappresentati e difesi dall'Avv. GIUSEPPE DURANTE;

- controricorrenti e ricorrenti incidentali -

contro

COMUNE PALERMO (OMISSIS), D.G.G.;

- intimati -

avverso la sentenza n. 546/2009 della CORTE D'APPELLO di PALERMO, depositata il 25/03/2009;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 09/10/2014 dal Consigliere Dott. LAURENZA NUZZO;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. PATRONE Ignazio, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi.

## **Svolgimento del processo**

Con atto del 7.6.2001, D.G.A., in proprio e nella qualità di procuratore speciale di D.G.A. e di D. G.M.M., D.G.G. e D.G.C., proponevano opposizione, innanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, avverso la relazione redatta il 31.7.1999 dall'istruttore demaniale, Dr. G.G., contenente declaratoria che il fondo, denominato (OMISSIS) (con allegata planimetria dei confini dello stesso fondo) era gravato da usi civici su terre private.

Assumevano gli opposenti, il primo, quale usufruttuario e gli altri quali nudi proprietari "pro quota" dell'intero complesso immobiliare denominato "Palazzo (OMISSIS)": che lo stesso non rientrava nei confini del territorio dell'ex fondo (OMISSIS), non essendo compreso nella precedente relazione dell'istruttore demaniale Dr. C., del 19.5.1931 nè nel successivo progetto di liquidazione degli usi civici per ing. A.S. del 27.2.1941; che il Palazzo (OMISSIS) non era gravato di diritti di uso civico in quanto era stato acquistato dal loro dante causa, De. G.C., in forza di atto pubblico del 9.10.1792, con il privilegio delle strade (OMISSIS), cioè libero da diritti di terzi; aggiungevano che, in ogni caso, i diritti di uso civico si erano estinti ai sensi della L. n. 1766 del 1927, artt. 2 e 3.

Il Comune di Palermo, costituitosi, chiedeva il rigetto dell'opposizione deducendo la natura demaniale dell'immobile in questione e chiedendone la reintegra nel possesso.

Con sentenza 15-20 novembre 2007 il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia dichiarava che l'immobile di proprietà degli opposenti ricadeva "in terre private gravate da uso civico di pascolo" e dichiarava compensate fra le parti le spese processuali; respingeva la domanda proposta dal Comune di Palermo, affermando la natura privata del fondo (OMISSIS); respingeva il primo motivo di opposizione rilevando che il "palazzo (OMISSIS)" risultava compreso nei confini dell'ex fondo (OMISSIS); respingeva anche il secondo motivo di opposizione affermando che il privilegio delle strade di (OMISSIS), contenuto nell'atto di compravendita 9.10.1792, non aveva alcun effetto estintivo degli usi civici gravanti sull'immobile oggetto di vendita; disattendeva, infine, l'eccezione di estinzione degli usi civici per mancata denuncia dei medesimi nel termine di legge.

Avverso tale decisione il Comune di Palermo proponeva reclamo cui resistevano i D.G. spiegando, altresì, impugnazione incidentale in relazione ai capi della pronuncia che aveva disatteso quanto da essi addotto sia con riferimento alla indicazione dei confini del fondo (OMISSIS), sugli effetti della compravendita del bene in questione, effettuata dal loro dante causa con il privilegio delle strade di (OMISSIS), sia sul contenuto e le finalità della denuncia di taluni cittadini di cui avevano chiesto la conferma nel capo che aveva dichiarato "private" le terre del tenimento (OMISSIS).

Con sentenza depositata il 25.3.2009 la Corte di Appello di Palermo rigettava l'impugnazione proposta dal Comune di Palermo e quella incidentale proposta dai D.G., dichiarando interamente compensate tra le parti le spese di lite.

Osservava la Corte territoriale che la natura giuridica del fondo Barca era stata definitivamente accertata "a seguito di verifica demaniale compiuta dall'ing. A.S., i cui atti istruttori sono stati formalmente depositati, in virtù del decreto n. 14239 del 22

maggio 1941, senza che il Comune di Palermo abbia proposto alcuna rituale opposizione avverso siffatte indagini", con la conseguenza che rimaneva preclusa al Comune stesso la facoltà di contestare l'accertamento del carattere privato dei fondi del tenimento (OMISSIS); al contrario, la relazione C., cui il Comune di Palermo aveva fatto riferimento, non risultava ritualmente depositata o pubblicata, sicchè la stessa non poteva contrapporsi alle risultanze delle relazioni per ing. A. ed ing. G.; ravvisava l'infondatezza dell'appello incidentale rilevando: a) che le vendite stipulate con il privilegio delle strade di (OMISSIS) non erano idonee ad estinguere i diritti feudali di cui gli usi civici erano espressione ma solo i diritti reali di garanzia patrimoniale..."garanzia sicuramente idonea a tutelare diritti collettivi non riconducibili a meri crediti o a pretese di singoli soggetti"; b) che l'entrata in vigore della L. n. 1766 del 1927, aveva imposto la ricognizione formale di tutti gli usi civici, prevedendo, ex art. 3 L. cit., che in assenza di denuncia tempestiva, rimaneva "estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi che non trovansi in esercizio, e la rivendicazione delle terre soggetta agli usi civici; c) che dalla formale dichiarazione di alcuni cittadini di Palermo, in data 6 giugno 1927, emergeva che tale ricognizione era stata effettuata proprio con riferimento al Monte Pellegrino ed al Piano delle Falde che "costituiva l'ex feudo (OMISSIS)" e che includeva, quindi, anche l'immobile oggetto di causa e l'uso civico di pascolo.

Per la cassazione di tale sentenza propone ricorso il Comune di Palermo formulando un unico motivo.

Resistono con controricorso e ricorso incidentale, affidato a due motivi, D.G.A. e D.G.C..

### **Motivi della decisione**

Il comune ricorrente deduce:

"violazione ed erronea applicazione dei principi generali che regolano il procedimento amministrativo; violazione ed erronea applicazione dell'art. 2909 c.c. e dell'art. 24 Cost. - difetto di motivazione"; gli atti relativi alle operazioni di verifica demaniale avevano natura di atti amministrativi ed erano soggette, quindi, all'esercizio del potere di autotutela da parte dello stesso organo che li aveva adottati; conseguentemente doveva escludersi il carattere definitivo dell'accertamento del 27.2.1941 relativo al c.d. fondo (OMISSIS) - entro i cui confini insisteva il bene in contestazione - posto che successivamente alla relazione del 1941 di verifica demaniale compila dall'ing. A.S., nel Decreto Commissariale n. 290 del 27.6.96, era stata espressa l'esigenza, da parte di detto istruttore, di ulteriori accertamenti tendenti a verificare la natura demaniale o meno dei terreni compresi nell'ex feudo (OMISSIS) ed era stata disposta la nomina di un nuovo istruttore demaniale (Dr. C.); ne conseguiva che la mancata opposizione del Comune alle operazioni di accertamento del 1941 non poteva precludere la facoltà dell'amministrazione comunale di contestare le risultanze dell'accertamento demaniale da ultimo espletato; tanto comporterebbe l'estensione agli atti amministrativi dell'efficacia di giudicato, riservata esclusivamente agli atti giurisdizionali e sarebbe in contrasto con il principio della libertà delle forme in materia di atti amministrativi, in base al quale la volontà della Pubblica Amministrazione può manifestarsi in modo implicito, purchè risulti inequivocabilmente il suo contenuto e promani dall'organo competente; la sentenza impugnata, laddove aveva ribadito la

natura privata del bene in contestazione, non era, peraltro, sorretta da idonea motivazione. La censura si conclude con i quesiti:

a) "dica la Suprema Corte se, per il principio delle forme, vigente in materia di procedimento amministrativo, la volontà della P.A., ove non sia prescritta una forma solenne, possa manifestarsi in modo implicito, purchè risulti inequivocabilmente il contenuto di detta volontà ed essa promani dall'organo competente, nell'esercizio delle sue attribuzioni, e ciò anche nell'ipotesi in cui l'Amministrazione agisca nell'esercizio dei suoi poteri di autotutela";

b) "se l'atto amministrativo ritirato dall'autorità competente nell'esercizio dei suoi poteri di autotutela, sia privo di qualunque validità ed efficacia, e se l'omessa impugnazione dello stesso possa avere effetto preclusivo in ordine alla tutela dei diritti ed interessi coinvolti nella successiva attività provvedimentale".

Con il ricorso incidentale i controricorrenti lamentano: a) violazione degli artt. 1362, 1363, 1366 e 1371 c.c. e di ogni altra disposizione in materia di interpretazione dei contratti; motivazione carente e contraddittoria; l'acquisto, da parte del loro dante causa, del palazzo (OMISSIS), con atto per notar Patinella del 9.10.1792, con il privilegio delle strade di (OMISSIS) comportava, contrariamente a quanto affermato dalla Corte di Appello, l'estinzione di ogni peso gravante sul bene medesimo, compresi gli usi civici, non avendo il Comune proposto reclamo entro il termine di 15 giorni intercorrente tra il bando pretoriale e la stipula del contratto. Al riguardo viene formulato il quesito: "se la vendita effettuata con atto notar Patinella nell'ottobre 1792, con il privilegio delle strade di (OMISSIS), ablasse -gni peso che gravava sull'immobile oggetto della vendita, nella specie il Palazzo (OMISSIS), estinguendo anche gli usi civici, se il Comune, avendone titolo, non si fosse protestato nel perentorio termine di gg. 15, intercorrenti dal bando pretoriale e la stipula del contratto di vendita";

b) violazione e falsa applicazione della L. 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 2 e 3 del regolamento di attuazione R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, art. 30; motivazione carente e contraddittoria su un fatto decisivo per il giudizio; risultava dalla dichiarazione del 22 febbraio 1926 dell'assessore dell'Ufficio patrimonio del tempo, indirizzata al Commissario per la liquidazione degli usi civici, secondo cui "non risultare a questo Ufficio di avere la Comune di Palermo usi civici o godimento promiscuo di terre spettanti agli abitanti, nulla risultando dai titoli della proprietà comunale";

tuttavia, la Corte di appello, per confermare la esistenza degli usi civici, aveva fatto riferimento ad una dichiarazione del 6.6.1926, ritenendo che la stessa riguardasse tutto il fondo (OMISSIS), non tenendo conto che essa riguardava un solo cespite ben determinato.

Sul punto viene sottoposto alla Corte il seguente quesito; "se ai sensi della L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 3...la mancata denuncia da parte del Comune di Palermo di esistenziali usi civici, nel perentorio termine di sei mesi dalla pubblicazione della legge, abbia estinto ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, e la rivendicazione delle terre soggette ad usi civici in generale, ed in particolare con riferimento alle terre del tenimento (OMISSIS); se la nota del 6.6.1926, sottoscritta da alcuni cittadini, va considerata, secondo normativa allora vigente,

quale protesta per i terreni in essa indicati o se valga per tutte le terre (OMISSIS)".

Il ricorso principale è infondato.

In ordine alla prima parte della censura è sufficiente osservare che, per effetto della opposizione di cui al R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, art. 30, si instaura una controversia circa la sussistenza, la natura e l'estensione degli usi civici, che il Commissario definisce in sede giurisdizionale ai sensi della L. 26 giugno 1927, n. 1766, art. 29, comma 2. Ciò significa che chi non propone tempestiva opposizione incorre in una decadenza che è preclusiva della possibilità di sollevare successivamente l'intervento in sede giurisdizionale del Commissario (Cfr. Cass. n. 27893/2008).

La Corte di appello sez. usi civici ha, quindi, correttamente applicato tale principio.

Con riferimento alla seconda parte della doglianza occorre rilevare che la sentenza impugnata ha comunque escluso le condizioni per l'esercizio di un potere autotutela, atteso la relazione C. non era stata ritualmente depositata e quella Ca. era conferme a quella A., i cui atti istruttori erano stati, invece, formalmente depositati, e con cui era stato accertato la natura privata del fondo (OMISSIS), a seguito di verifica demaniale (pag. 4 sent. imp).

Del pari infondato è il ricorso incidentale.

In ordine al primo motivo va evidenziato che la sentenza impugnata ha affermato che la vendita "con il privilegio delle strade di (OMISSIS)" non era idonea ad estinguere i diritti feudali non reclamati dal Comune entro 15 giorni dal bando pretorile, ma solo quelli di garanzia sul rilievo che la garanzia patrimoniale prestata dall'acquirente in occasione della vendita era sicuramente inadeguata a tutelare diritti collettivi, non riconducibili a meri crediti o a pretese di singoli soggetti ai quali il privilegio si riferiva.

Occorre sul punto rammentare che, nell'interpretazione degli atti normativi trova applicazione l'art. 12 preleggi e non le norme sull'interpretazione dei contratti e, comunque, l'interpretazione del contenuto e della portata di detta clausola è demandata al giudice di merito e costituisce indagine di fatto incensurabile in Cassazione (Cfr. Cass. 677/1964).

Va aggiunto che il ricorrente non indica in qual modo i criteri esegetici rubricati siano stati violati ed il quesito formulato attiene all'interpretazione dell'atto normativo e non alla violazione di criteri esegetici da parte della Corte di merito.

Costituisce, peraltro, questione nuova il richiamo alla vendita effettuata secondo un verbo regio del 5.11.1842, di cui non sono specificati gli estremi.

La seconda censura è priva di autosufficienza, atteso che con essa si contesta l'affermazione della sentenza - secondo cui la denuncia aveva riguardato tutto il fondo barca e non solo l'uso militare, compreso l'uso civico di pascolo, ma non viene riportato il tenore della denuncia dei cittadini. Costituisce, poi, questione di fatto nuova il lamentato contrasto dell'accertamento della sentenza con le statuizioni contenute in una sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici del 24 febbraio - 16

aprile 1951, di cui peraltro non è riportato il testo.

Alla stregua di quanto osservato vanno rigettati sia il ricorso principale che quello incidentale.

Le spese processuali del presente giudizio di legittimità vanno interamente compensate fra le parti, tenuto conto della loro reciproca soccombenza.

**P.Q.M.**

Rigetta il ricorso principale e quello incidentale; dichiara interamente compensate fra le parti le spese del presente giudizio.

Così deciso in Roma, il 9 ottobre 2014.

Depositato in Cancelleria il 28 novembre 2014