

Sentenza Commissariale 1 giugno-31 luglio 1957 che ordina la reintegra in favore dell'Università Agraria di Bassano di Sutri di due quote di terreno

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici sedente in Roma ha pronunciato la seguente sentenza nella causa vertente tra Gioanforte Gratiliano e Costantino attori comparsi e Luzi Filippo fu Tobia, convenuto comparso e nei confronti dell'Università Agraria di Bassano di Sutri in persona del Commissario prefettizio, chiamato in causa d'ufficio, contumace.

FATTO: Nel 1926 si effettuò la ripartizione delle terre di uso civico dell'Università Agraria di Bassano di Sutri ai sensi dall'art. 13 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e i relativi atti furono omologati dal Commissario regionale con ordinanza 30 ottobre 1931, approvata con decreto reale 10 novembre successivo.

Per effetto di tale ripartizione vennero assegnate a Cianca Geltrude vedova Gioanforte le quote così precisate:

a) n. d'ord. 110 - n. d'estrazione 556 - contrada Prato di Mezzo - superficie ha. 0.12.00 - confinante con quote 529, 557 e 585; b) n. d'ord. 110 - n. d'estrazione 556 - contrada Creti - superficie ha. 1.08.00 - confinante quote 555, 557 e 630: canone enfiteutico L. 47 e a Luzi Filippo le seguenti quote: a) n. d'ordine 334 - n. d'estrazione 261 - contrada Piscacucuzza - superficie ha. 0.12.00 - confinante con quote 261, 262 e fosso; b) n. d'ordine 334 - n. di estrazione 261 - contrada Piscacucuzza - superficie ha. 2.08.80 - confinante con quote 262, 261 e fosso; canone enfiteutico L. 39.

Tra i due quotisti Cianca e Luzi, con scrittura privata 22 ottobre 1945 registrata il 4 maggio 1946, interveniva permuta delle quote loro assegnate; successivamente la Cianca vendeva le quote, ricevute in permuta dal Luzi, alle sorelle Lucia, Clara e Elena Pasquali di Iosafat.

Il Luzi con atto di citazione 6 novembre 1945 intentava giudizio contro le Pasquali avanti il Pretore di Ronciglione — Sezione distaccata di Sutri e assumendo che le Pasquali erano in possesso, senza titolo, delle quote già assegnate ad esso Luzi, proponeva contro le stesse azione di rivendica con richiesta di pagamento dei frutti percepiti a partire dalla data della domanda.

Nel corso del giudizio le Pasquali richiesero, in linea riconvenzionale, la restituzione del terreno permutato dalla Cianca; ma il Pretore, disattesa tale istanza sia perché avanzata tardivamente sia perché infondata nel merito, con sentenza 5-6 aprile 1951 accoglieva le domande dell'attore, ordinando alle convenute il rilascio del terreno in favore del Luzi e condannando le medesime al pagamento dei frutti.

Detta sentenza passava in cosa giudicata e ad essa le Pasquali davano piena esecuzione.

Successivamente Gratiliano e Costantino Gioanforte, eredi della Cianca, con ricorso diretto a questo Commissario, dopo avere premesso quanto sopra esposto, formularono i seguenti rilievi:

1) erroneamente il precedente giudizio era stato instaurato avanti il magistrato ordinario: secondo la più recente giurisprudenza, conformemente, del resto, a giudicati anteriori (cfr. Cass. 27 febbraio 1951, n. 488, in Repertorio Giur. Ital. 1951, voce «usi civici» n. 59; Cass. Sez. Unite 15 gennaio 1954, n. 64, in Giur. Ital. 1954, 1, 1015 con nota adesiva) il Commissario regionale per gli usi civici è competente a provvedere per la reintegra e per la rivendica di terreni comunali illecitamente occupati o usurpati o illecitamente alienati a qualunque titolo;

2) né si potrebbe dire che al possessore spettino avanti il magistrato ordinario tutte le azioni concesse dalla legge al proprietario a difesa della sua proprietà; in quanto l'assegnazione delle unità agrarie fra i quotisti viene fatta a titolo di enfiteusi (art. 19 della legge n. 1766/1927) con gli obblighi del pagamento di un canone (art. 20), delle migliorie in genere (art. 13) e della esecuzione di particolari opere indicate per ciascuna unità dal delegato tecnico (art. 15, lett. b); le unità agrarie ripartite fra gli utenti, se abbandonate, tornano a far parte del demanio comunale per essere nuovamente ripartite (art. 21); se non meglio rate possono essere soggette a devoluzione; l'affrancazione non potrà essere ammessa se prima le migliorie generali e particolari non siano state

eseguite e, in ogni caso, prima dell'affrancazione le quote stesse non possono formare oggetto né di divisione né di alienazione né di cessione per qualsiasi titolo; stabilisce, inoltre, l'art. 29 che «i commissari decideranno tutte le controversie a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni ad essi affidate»;

3) per conseguenza, i commissari hanno piena competenza quando si tratti di accertare tutte le violazioni alle norme soprariportate e alle altre di cui alla legge citata ed al relativo regolamento 26 febbraio 1928. n. 332 in questa materia particolare, potendo annullare le quotatizzazioni già disposte, potendo conoscere dell'abbandono da parte del quotista, della eventuale devoluzione delle quote ove l'esecuzione delle migliorie generali e particolari non sia stata debitamente accertata dalla locale cattedra di agricoltura; potendo, infine, emettere i provvedimenti di loro eventuale competenza nella ipotesi di divisione, alienazione, o cessione illecita di modo che le terre de quo restano sino all'affrancazione sottoposte al controllo dei commissari

4) nel precedente giudizio svoltosi, come si è detto, tra il Luzi e le sorelle Pasquali, si accenna unicamente nella riconvenzionale sollevata dalle Pasquali, alla situazione anormale che sarebbe derivata dalla circostanza che il Luzi aveva bensì rivendicato le quote concesse, ma non dimostrava alcuna fretta di restituire alla Cianca, e per essa ai suoi eredi, le quote già concesse alla Cianca e per le quali si era verificata permuta, mentre egli era partecipe della violazione alla norma di cui all'art. 21 della legge: ma siccome la permuta faceva sorgere un diritto personale della Cianca e dei suoi eredi, le Pasquali non avrebbero avuto titolo per sollevare una eccezione del genere;

5) fu per tale motivo che con citazione, notificata il 21 maggio 1951, gli odierni ricorrenti convennero in giudizio sempre avanti il Pretore di Ronciglione - Sutri, chiedendo la restituzione delle quote assegnate alla loro dante causa; ma per inattività delle parti la causa venne dichiarata estinta: siccome, in ogni modo l'estinzione del processo non estingue l'azione (art. 310 c.p.c.), col presente atto si ripropongono tutte le domande ivi sollevate avanti il magistrato ritualmente competente a conoscere dalle domande stesse;

6) nel merito, il Luzi possiede, oggi, con regolare titolo le quote rivendicate nei confronti delle Pasquali: possiede senza alcun titolo le quote già assegnate alla Cianca e poi permutate illegalmente contro il divieto dell'art. 21 della legge speciale, né per la particolare natura della materia in esame egli può invocare una qualsiasi prescrizione, che, in ogni caso, sarebbe stata interrotta dagli atti dei due precorsi giudizi e come del resto, lo stesso Luzi ha riconosciuto nel giudizio contro le sorelle Pasquali: d'altra parte il vizio colpisce l'atto in sé e per sé e non potrebbe essere consentito, a parte l'assoluto difetto del titolo, che uno dei contraenti voglia invocarlo contro l'altro contraente e voglia sostenere la validità di un negozio giuridico illecito nei propri confronti.

Pertanto, i ricorrenti, a conclusione dei loro rilievi, formulavano le seguenti richieste:

a) poiché la legge speciale non commina sanzioni di sorta nelle tre ipotesi di divisione, alienazione o cessione. limitandosi a dichiarare la nullità degli atti relativi, mentre la sanzione della devoluzione è espressamente comminata nell'ipotesi di non attuate migliorie, si chiede che, accertata la piena verità delle nostre deduzioni, venga ordinata al Luzi la restituzione agli eredi Cianca delle quote già assegnate alla loro autrice con l'obbligo del rendiconto dei frutti percetti in piena malafede dal Luzi:

b) nella deprecata e subordinata ipotesi che la restituzione non potesse essere disposta e che, in conseguenza della nullità della permuta, venisse dichiarata la decadenza del diritto della Cianca e per essa, dei suoi eredi, in tal caso, con riserva di gravame, si chiede, per una ragione di elementare giustizia, vengano dichiarate operative la nullità della permuta e la conseguente decadenza nei confronti di entrambi i partecipanti alla frode e venga disposta la retrocessione di tutte le quote, già assegnate alla Cianca e al Luzi, in favore dell'Università Agraria di Bassano di Sutri per essere destinate o agli stessi assegnatari o ad altri quotisti, anche per evitare il palese sconcio che uno dei due contraenti, dopo aver partecipato a una violazione di legge, finisca col ritrarre un premio dalla sua azione illecita, trattenendo indebitamente terreni di uso civico per i quali non può essere considerato, oggi, se non come un usurpatore privo di qualsiasi titolo.

Il tutto con vittoria di spese, competenze e onorari di causa.

Il Commissario, in base al suddetto ricorso, con decreto 18 aprile 1956 dispose la citazione del Luzi e del Commissario prefettizio dell'Università Agraria.

La causa, all'udienza dell'11 maggio 1957 venne posta in decisione nella contumacia dell'Università Agraria di Bassano di Sutri. Gli attori insistettero perché in linea principale venisse loro restituito il terreno, in atto posseduto dal Luzi, a suo tempo assegnato alla loro dante causa

Cianca Geltrude col rendiconto dei frutti e in subordinata venissero, tutte le quote, quella assegnata a quest'ultima e quella assegnata al Luzi, reintegrate in favore della Università Agraria.

Il convenuto chiese il rigetto della domanda degli attori e la legittimazione del terreno ricevuto in permuta dalla Cianca.

DIRITTO: Va dichiarata la contumacia della Università Agraria di Bassano di Sutri, la quale, regolarmente citata, non è comparsa in giudizio.

Gli attori, assumendo che erroneamente il precedente giudizio (si tratta evidentemente del giudizio tra il Luzi e le sorelle Pasquali) si sia svolto avanti il magistrato ordinario, hanno, preliminarmente, chiesto in questa sede la restituzione delle quote, già assegnate alla loro dante causa Cianca Geltrude, in virtù della disposizione contenuta nell'art. 29 della legge n. 1766/1927 secondo cui il Commissario sarebbe competente a provvedere per la reintegra o rivendica di terreni comunali illecitamente occupati o usurpati o illecitamente alienati.

La domanda non si può accogliere, non potendo, la disposizione di legge invocata trovare applicazione nei sensi voluti dagli istanti.

Al Commissario regionale per gli usi civici, ai termini degli artt. 1 e 29 della legge citata, sono devolute le controversie circa la esistenza, natura e estensione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento nonché le questioni determinate dalle operazioni a lui affidate di accertamento, valutazione dei diritti predetti, di scioglimento di promiscuità, di rivendica e ripartizione delle terre demaniali.

Lo stesso Commissario è competente a decidere della sussistenza o meno della demanialità quando la relativa questione inerisca agli accertamenti a lui demandati ai fini della esplicazione delle funzioni affidategli dalla legge.

La competenza del Commissario, pertanto, può sussistere in quanto le operazioni siano in corso; ma quando queste siano esaurite e si sia verificata la trasformazione del demanio in allodio (uno dei casi di tale trasformazione accade con la ripartizione in quote a titolo di enfiteusi delle terre di dominio collettivo, ai sensi degli artt. 13 e 19 della legge), sorgendo contestazione, come quella fra l'assegnatario e il terzo possessore sui diritti patrimoniali privati, che soli possono ormai sussistere in riguardo alle terre ripartite, la competenza spetta unicamente e in modo pieno al giudice ordinario.

Gli eredi della Cianca, quindi, per ottenere la restituzione del terreno, assegnato alla loro autrice, avrebbero dovuto rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria, come peraltro, avevano fatto sperimentando la relativa azione avanti il Pretore di Ronciglione, lasciando, poi, estinguere il processo.

La trasformazione da demaniali in allodiali delle terre di uso civico per effetto della quotizzazione, non ha carattere definitivo essendo tale trasformazione sottoposta alla condizione risolutiva che non si verifichi alcuna delle ipotesi di decadenza contemplate dalla legge con effetto di devoluzione delle unità ripartite (artt. 19 e 21 della legge citata); nel qual caso le terre ritornano all'ente concedente per la riassegnazione a norma di legge, riacquistando, così, l'originaria qualità demaniale.

Nella fattispecie si è verificato il caso di devoluzione delle quote, assegnate alla Cianca e al Luzi, per la permuta interceduta fra i due assegnatari, essendo risaputo che la permuta è assimilata alla vendita, per cui ricorre l'ipotesi della alienazione prima dell'affrancazione, prevista dall'art. 21 terzo comma della legge n. 1766/1927, come motivo di decadenza della concessione.

Assumono, poi, gli attori che l'art. 21 — comma terzo — della legge non prevede alcuna decadenza della concessione in caso di alienazione prima dell'affrancazione; decadenza, che è contemplata nel precedente art. 19 per la inadempienza dell'obbligo delle migliorie e delle altre condizioni fissate nel piano di ripartizione. Sicché la violazione della norma anzidetta comporterebbe, a dire degli stessi attori, la nullità del negozio giuridico, posto in essere dalle parti, con il ripristino della situazione primordiale, con il ritorno, cioè, del possesso delle quote ai primi concessionari; ma non la devoluzione delle quote stesse in favore dell'ente.

L'assunto non ha fondamento giuridico.

La ripartizione delle terre di uso civico dà luogo a una concessione amministrativa, in cui il legislatore attribuisce, per ragioni di pubblico interesse, decisiva e preponderante importanza alle qualità personali del concessionario.

Infatti, le unità fondiari vengono assegnate mediante concorso e la scelta dei concorrenti viene fatta in base ai requisiti tassativamente stabiliti dalla legge in vista delle finalità che essa si propone di realizzare (art. 13 della legge e 47 e seguenti del regolamento n. 332/1928), tanto che si suol dire che la concessione delle quote è fatta *intuitu personae*. Onde la conseguenza che ogni mutamento soggettivo nel rapporto stabilito tra l'ente concedente e il concessionario non solo è nullo (dal che deriverebbe la restituzione delle terre al primo concessionario); ma comporta la risoluzione della concessione e quindi il ritorno delle terre alla massa divisibile, giacché è principio generale di diritto, confermato dalla giurisprudenza (Cass. 28 maggio 1941, n. 1585), che le concessioni amministrative non possono essere trasferite dal concessionario senza il consenso della pubblica amministrazione, espresso nelle forme necessarie per le concessioni stesse, e munito delle prescritte approvazioni.

A maggior ragione non può avvenire un trasferimento contro il divieto, imposto al concessionario da una tassativa disposizione di legge, la cui violazione (la norma dell'art. 21 ha carattere essenziale per le modalità con le quali viene scelto il concessionario) importa necessariamente la sanzione della decadenza con la conseguente risoluzione di tutti i rapporti successivamente costituiti nei confronti di terzi. Tale principio, peraltro, trova conferma sia nella legislazione passata (l'art. 185 della legge sull'amministrazione civile del Regno di Napoli del 12 dicembre 1816 stabiliva il ritorno al demanio delle quote alienate entro il decennio; la stessa disposizione era contenuta nell'art. 50 delle sovrane istruzioni dell'11 dicembre 1841), come nell'attuale (il regio decreto 19 ottobre 1944, n. 284 commina la pena della ridevoluzione in caso che le quote vengano no divise, alienate o cedute prima che avvenga la trasformazione delle concessioni a utenza in enfiteusi perpetua).

Però la giurisprudenza sia recente (Cass. 5 dicembre 1953, n. 3625) che antica (Cass. 14 maggio 1930, n. 1684) ha affermato il principio che una caducità della concessione può concepirsi quando sia fatta valere, attraverso l'esercizio del diritto di devoluzione, dall'ente pubblico, Comune o Università Agraria, ai cui demanio civico le terre appartenevano prima della ripartizione. A tale ipotesi si può aggiungere l'altra che ricorre quando il Commissario abbia proceduto d'ufficio, ai sensi dell'art. 29 della legge, agendo in rivendicazione contro l'illegittimo possessore delle terre ridivenute di dominio collettivo per caducità della concessione nei casi previsti dalla legge stessa.

Finché tale azione, ad istanza dell'ente o con impulso d'ufficio, non venga esperita, l'opera di trasformazione da demanio in allodio resta ferma ed ogni controversia che sorge tra l'assegnatario e il terzo possessore rimane circoscritta alla stretta sfera di rapporti privati, per cui viene ad esulare la competenza del Commissario degli usi civici e a permanere quella del magistrato ordinario. Invano il terzo, convenuto in rivendicazione, opporrebbe la decadenza dell'assegnazione, risolvendosi tale eccezione in una *exceptio de iure tertii*, che non potrebbe trovare ingresso per difetto d'interesse (art. 100 c.p.c.); senza dire che la potestà di dichiarare la decadenza dalle concessioni appartiene solo al Commissario con esclusione del magistrato ordinario che non vi può provvedere neppure incidentalmente.

Sicché nel caso in esame, pur essendosi verificata la decadenza, la competenza riguardo all'azione intentata dagli attori, restava sempre dell'autorità giudiziaria ordinaria, non essendosi fatta valere né ad istanza dell'Università Agraria di Bassano di Sutri né dal Commissario d'ufficio, fino all'instaurazione dell'attuale giudizio, l'azione di devoluzione. In questo giudizio è stata citata l'Università Agraria di Bassano di Sutri, l'ente che concesse in enfiteusi le terre di dominio collettivo per le quali si contende. Pur non avendo l'Università — rimasta per altro, contumace — avanzato domanda per la devoluzione in proprio favore delle quote assegnate a suo tempo alla Cianca e al Luzi per effetto della decadenza verificatasi in seguito alla permuta, intervenuta fra i due concessionari, il Commissario intende provvedervi d'ufficio in virtù dei poteri conferitigli dall'art. 29 della legge del 1927; e in tali sensi deve interpretarsi la giurisprudenza citata dagli attori, nei sensi cioè, che il Commissario è competente a disporre la reintegra o revindica dei demani, usurpati o indebitamente alienati, in favore degli enti, a cui appartengono, e non in favore dei privati.

Il Luzi, che ora possiede sia la quota, assegnatagli a suo tempo in seguito alla ripartizione (quota n. 261), sia la quota, assegnata alla Cianca (quota n. 556), nei riguardi della prima quota ha eccepito che la devoluzione è inoperante essendo egli ritornato per effetto della sentenza del Pretore di Ronciglione del 5-6 aprile 1951 in possesso del terreno, dato in permuta, e nei riguardi della

seconda ha chiesto la legittimazione, ricorrendo nel caso tutti gli estremi degli artt. 9 e 10 della legge del 1927.

Si è più innanzi detto che la ripartizione delle terre di uso civico dà luogo alla trasformazione del demanio in allodio e si è pure sottolineato che la trasformazione non ha carattere definitivo, potendo risolversi nel caso che si verifichi una ipotesi di decadenza prevista dalla legge.

Orbene, la conseguenza caratteristica e fondamentale della decadenza, nei rapporti dell'ente concedente, è che le quote ritornano al demanio comunale. il cui diritto è perfetto non appena insorga uno dei fatti lesivi della finalità sociale della quotizzazione; onde la dichiarazione del Commissario ha mero carattere accertativo del fatto della devoluzione. verificatasi indipendentemente dalla pronunzia giudiziale e unicamente per effetto delle violazioni di norme dettate nell'interesse pubblico.

Dato, quindi, il carattere di sanzione che la legge attribuisce alla devoluzione, è irrilevante che il Luzi, decaduto dalla quota per effetto della permuta, sia rientrato in possesso del terreno a lui assegnato originariamente. giacché tale circostanza non può sanare una situazione divenuta irrimediabilmente illegittima, con la conseguenza che il Luzi medesimo deve ritenersi un occupatore abusivo e come tale soggetto all'azione di rivendicazione a norma dell'art. 25 del regolamento n. 332/1928.

Riguardo alla richiesta legittimazione, si osserva che essa rientra nelle funzioni amministrative del Commissario il quale vi provvede discrezionalmente non esistendo un diritto ad ottenerla. La funzione giurisdizionale del Commissario, pertanto, non può mai comprendere la concessione della legittimazione, per cui il Luzi deve essere rimandato alla sede competente senza che la domanda dell'interessato, appunto perché non riflette un diritto, possa ostacolare il pronunziato di reintegra che attiene alla *qualitas soli* e all'illegittima occupazione del terreno per cui esiste contestazione.

Le spese del giudizio, data la delicatezza e l'importanza delle questioni trattate, si possono compensare.

P.Q.M.

Il Commissario aggiunto uditi i procuratori delle parti comparse, nella contumacia dell'Università Agraria di Bassano di Sutri, statuisce come appresso:

a) dichiara la propria incompetenza riguardo all'azione di rivendicazione intentata dagli attori contro il convenuto per la restituzione della quota n. 261:

b) ordina la reintegra in favore dell'Università Agraria di Bassano di Sutri delle due quote a suo tempo assegnate con atti omologati da questo Commissario con ordinanza 30 ottobre 1931, approvata sovraneamente il 16 novembre successivo, rispettivamente a Cianca Geltrude ved. Gioanforte e a Luzi Filippo e precisamente le quote: numero d'ordine 110 - numero d'estrazione 556 - contrada Prato di Mezzo - superficie ha. 0.12.00 - confinante con quote 529, 557 e 585; numero d'ordine 110 - numero d'estrazione 556 - contrada Creti - superficie ha. 1.08.00 - confinante con quote 555, 557 e 630 - canone enfiteutico L. 47; numero d'ordine 334 - numero d'estrazione 261 contrada Piscacucuzza - superficie ha. 0.12.00 - confinante con quote 261, 262 e fosso; numero d'ordine 334 - numero d'estrazione 261 - contrada Piscacucuzza - superficie ha. 2.08.80 - confinante con quote 262. 261 e fosso, canone enfiteutico L. 39, e ciò entro il termine di un mese dalla notifica del dispositivo della presente sentenza;

c) rimanda il Luzi alla sede amministrativa davanti questo Commissario per i provvedimenti circa la domanda di legittimazione;

d) compensa le spese del giudizio.

Roma, 1 giugno 1957

Il Commissario aggiunto: G. SCAVONETTO

Il Segretario: M. CORSI

La presente sentenza è stata depositata nella Segreteria del Commissariato, oggi trentuno luglio 1957. Il Segretario: M. CORSI. Registrato a Roma, li 17 ottobre 1957, n. 3992, vol. 658 degli Atti giudiziari.