



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LUIGI GIOVANNI LOMBARDO	Presidente
MAURO MOCCI	Consigliere
GIUSEPPE GRASSO	Cons. Rel.
LUCA VARRONE	Consigliere
STEFANO OLIVA	Consigliere

Oggetto:

USI CIVICI

Ud.

14/09/2023 PU

R.G.N.

22477/20120

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 22477/2020 R.G. proposto da:

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente *pro tempore*,
elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura dell'Ente in

, giusta procura in atti;

-ricorrente-

UNIVERSITA' AGRARIA DI CIVITAVECCHIA, in persona del
presidente *pro tempore*, elettivamente domiciliata in

che la rappresenta e difende, giusta procura in atti;

- ricorrente e controricorrente in via incidentale -
contro

UNIVERSITA' AGRARIA DI TOLFA, in persona del presidente *pro*
tempore, elettivamente domiciliata in

che la rappresentata e

difende, giusta procura in atti;

- controricorrente e ricorrente in via incidentale-
contro



COMUNE DI TOLFA, in persona del Sindaco p.t., **elettivamente**
domiciliato in

, che lo rappresenta e difende giusta

procura in atti;

-controricorrente e ricorrente in via incidentale-

SOCIETA' MINERALI INDUSTRIALI A.R.L., in persona del legale
rappresentante pro tempore

-intimata-

MALVISA,

-intimata-

MARCO

-intimato-

avverso la sentenza n. 2993/2020 della CORTE D'APPELLO di
ROMA, depositata in data 19/06/2020;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
14/09/2023 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;

lette le conclusioni scritte del P.M. in persona del Sostituto
Procuratore Generale CORRADO MISTRI, che ha concluso:

- in relazione al ricorso dell'Università agraria di Civitavecchia per l'infondatezza dei motivi terzo, quarto e quinto e per l'inammissibilità del primo, secondo, sesto, settimo e ottavo;
- in relazione al ricorso della Regione Lazio, per l'inammissibilità dei motivi primo, terzo e quarto e per l'infondatezza dei motivi secondo e quinto;
- in relazione al ricorso incidentale proposto dal Comune di Tolfa, per l'infondatezza del primo motivo e l'inammissibilità del secondo;



infine, in relazione al ricorso incidentale proposto dall'Università agraria di Tolfa, per l'assorbimento del primo ed unico motivo di doglianza.

Osserva

1. Il Comune di Tolfa ricorse al competente Commissario per la liquidazione degli usi civici al fine di far accertare la natura demaniale civica di taluni appezzamenti di terreno ("Tenuta di santa Severa"), le cui particelle avevano formato oggetto di un decreto del Presidente della Giunta regionale del Lazio, che ne aveva disposto il trasferimento dal Comune alla Comunione tra le ASL del Lazio ai sensi della legge regionale n. 18/1994.

Il Commissario escluse la demanialità collettiva, non risultando essere stati denunciati usi civici ai sensi dell'art. 3 della l. n. 1766/1927, con la conseguente decadenza.

2. La decisione venne reclamato dal Comune di Tolfa davanti alla Corte d'appello di Roma, reclamò in via incidentale la Regione Lazio, costituitasi in secondo grado. Nel medesimo giudizio intervenne l'Università Agraria di Tolfa eccependo la nullità di quello di primo grado per difetto del contraddittorio, per non essere stata chiamata in causa.

La Corte d'appello, con la sentenza n. 5/2015 della Sezione speciale dichiarò la nullità del procedimento e della sentenza di primo grado per difetto del contraddittorio.

3. L'Università Agraria di Tolfa e il Comune di Tolfa riassunsero il giudizio di primo grado e disposta consulenza tecnica, con la sentenza n. 78/2018 il Commissario aggiunto per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana



dichiarò che il fondo era gravato da usi civici di pascolo in favore dei naturali di Tolfa e, pertanto, dichiarò la nullità di qualsiasi atto di disposizione o di concessione, non preceduto da assegnazione a categoria o mutamento di destinazione d'uso. Stabili, inoltre, il possesso e l'amministrazione in capo all'Università Agraria della Tolfa.

4. La Regione Lazio propose reclamo, l'Università Agraria resistette, proponendo ricorso incidentale dolendosi della compensazione delle spese; il Comune di Tolfa eccepì il difetto di giurisdizione del Commissario e nel merito concluse per il rigetto del reclamo, inoltre, con doglianza incidentale, chiese che fosse affermato che la gestione spettasse al Comune, o, in subordine unitamente all'Università Agraria.

Si costituì l'Università Agraria di Civitavecchia, assumendo la qualità di litisconsorte necessario pretermesso in primo grado, rivendicando a sé l'appartenenza del demanio collettivo.

La Corte d'appello di Roma, rigettati tutti i reclami, confermò la decisione di primo grado.

5. Avverso la decisione d'appello ricorre la Regione Lazio sulla base di cinque motivi. Ricorre del pari l'Università agraria di Civitavecchia sulla base di sette motivi.

Resiste con controricorso, in seno al quale propone ricorso incidentale fondato su due motivi, il Comune di Tolfa. Resiste con controricorso, enunciando di proporre ricorso incidentale condizionato, l'Università Agraria di Tolfa.

L'università Agraria di Civitavecchia ha depositato controricorso nei confronti della Regione Lazio, l'Università Agraria di Tolfa e il Comune di Tolfa.

L'università Agraria di Tolfa ha depositato controricorso nei confronti della Regione Lazio, l'Università Agraria di Civitavecchia e il Comune di Tolfa.



L'Università Agraria di Civitavecchia ha depositato due controricorsi. Il primo, nei confronti della Regione Lazio, contro l'Università Agraria di Tolfa, contro il Comune di Tolfa e nei confronti di altri. Il secondo, contro il Comune di Tolfa, nei confronti dell'Università Agraria di Tolfa, nei confronti della regione Lazio e di altri.

Hanno depositato memorie il Comune di Tolfa, l'Università Agraria di Civitavecchia e la Regione Lazio.

6. Preliminarmente occorre rilevare che il ricorso della Regione Lazio risulta essere stato avviato alla notifica per primo (1/9/2020), rispetto al ricorso dell'Università Agraria di Civitavecchia (2/9/2020). Di conseguenza, il primo ricorso deve qualificarsi principale e il secondo incidentale. Vale, in materia il principio espresso da questa Corte, secondo il quale nei procedimenti con pluralità di parti, una volta avvenuta ad istanza di una di esse la notificazione del ricorso per cassazione, le altre parti, alle quali il ricorso sia stato notificato, debbono proporre, a pena di decadenza, i loro eventuali ricorsi avverso la medesima sentenza nello stesso procedimento e, perciò, nella forma del ricorso incidentale, ai sensi dell'art. 371 c.p.c., in relazione all'art. 333 dello stesso codice, salva la possibilità della conversione del ricorso comunque presentato in ricorso incidentale - e conseguente riunione ai sensi dell'art. 335 c.p.c. - qualora risulti proposto entro i quaranta giorni dalla notificazione del primo ricorso principale, posto che in tale ipotesi, in assenza di una espressa indicazione di essenzialità dell'osservanza delle forme del ricorso incidentale, si ravvisa l'idoneità del secondo ricorso a raggiungere lo scopo (Sez. 5, n. 33809, 19/12/2019, Rv. 656495; conf. Cass. n. 25054/2013).

7. Si procede a riportare i motivi del ricorso della Regione Lazio.



7.1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia **violazione e** falsa applicazione degli artt. 102 cod. proc. civ., 17, r.d. n. 283/1934, 822-824 cod. civ.

Assume la ricorrente che erroneamente la Corte d'appello aveva escluso che l'Università Agraria di Civitavecchia avesse la qualità di litisconsorte necessaria ingiustamente pretermessa in primo grado, stante che trattavasi di <<terreni la cui titolarità è imputata alla collettività di utenti rappresentati dall'U.A. di Civitavecchia, quale Ente esponenziale>>. I beni in discorso, in altri termini, non potevano far parte di quelli demaniali di cui all'art. 822 cod. civ., bensì dovevano considerarsi <<appartenenti ab antiquo alla generalità degli abitanti di un determinato territorio e non nella diretta titolarità dell'Ente pubblico>>.

7.2. Con il secondo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 1766/1927, per non avere la sentenza affermato l'improponibilità della domanda a causa della mancata denuncia dell'esistenza di usi civici ex art. 3, l. n. 1766/1927.

7.3. Con il terzo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2, l. n. 1766/1927, 2727-2729 e 2699 e segg. Cod. civ., anche in relazione all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ.

Con il complesso motivo la ricorrente aggredisce l'intero ordito argomentativo della decisione.

Il principio "ubi feuda ibi demania" riguardava solo le terre del Regno di Napoli. Non essendo rimasto dimostrato che l'uso civico era cessato anteriormente al 1800, sarebbe occorsa la prova documentale richiesta dall'art. 2 della l. n. 1766/1927. La Corte d'appello non si era confrontata con la consulenza tecnica di parte, limitandosi a una adesione acritica alla consulenza d'ufficio. Inoltre, la presenza di un demanio non ne dimostra la sua universalità a riguardo dell'intero territorio. Il c.t.u. aveva assegnato significato improprio al termine "tenimento", da intendersi una proprietà



fondiarie e non un feudo. Non era stata dimostrata, **in altre parole**, l'infeudazione.

7.4. Con il quarto motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della l. n. 1766/1927, anche ai sensi del n. 5 dell'art. 360 cod. proc. civ.

Con il motivo si contesta la circostanza che il c.t.u. aveva esaminato un fascicolo, risalente al 1707, contenente documentazione relativa ai diritti civici di cui qui si discute, rinvenuto presso la biblioteca del Senato della Repubblica; l'atto non provava gli usi civici, ma solo il fatto che i residenti li avessero rivendicati. Inoltre, l'impossibilità di un esame diretto del documento aveva impedito il vaglio critico da parte della Corte e, comunque, da esso si poteva solo trarre la concessione parziale della semina e del pascolo in concorrenza con gli affittuari.

7.5. Con il quinto motivo la regione Lazio denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 65, 66, l. n. 833/1978, 5, d.lgs. n. 502/1992, 24, l. r. n. 18/1994, 1, l. r. n. 14/2008, 11 e 12, l. n. 1766/1927, 39-41 r.d. n. 332/1928. Chiarisce la ricorrente che la sentenza non aveva tenuto conto del vincolo apposto al bene dalle leggi di cui in premessa: trasferimento dapprima ai comuni per i servizi USL e poi alle neo-costituite ASL e, infine, alla regione Lazio.

8. Si procede a riportare i motivi del ricorso dell'Università Agraria di Civitavecchia.

8.1. Con il primo motivo viene denunciata nullità della sentenza per violazione degli artt. 24, co. 2 Cost., violazione e falsa applicazione degli artt. 1, l. n. 1766/1927, 822 e 824 cod. civ., 12 delle preleggi, 35 e 36 del r.d. 3/3/1934 n. 383, del r.d. 383/1934 nel suo complesso e dell'art. 310 cod. proc. civ.

La critica esposta con il motivo in esame è assimilabile a quella proposta dalla Regione Lazio con il suo primo motivo. l'uso civico spetta ai naturali del luogo e non può essere trasferito ad altra comunità per il solo fatto della modifica territoriale fra



comuni, poiché quelle terre sono di proprietà di quelle popolazioni e non dell'ente pubblico. Nella specie il diritto spettava ai naturali di Civitavecchia, che avevano perciò instaurato contenzioso nel 1931 e la circostanza che il procedimento non fosse stato proseguito nel 1984 non assumeva rilievo, vertendosi in materia ove vige l'impulso officioso, non soggetto a estinzione e perché, in ogni caso, ai sensi dell'art. 310, co. 1, cod. proc. civ., l'estinzione del processo non estingue l'azione.

8.2. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia violazione dell'art. 24, co. 2, Cost, 1, l. n. 1766/1927, 822 e 824 cod. civ., 12, preleggi, 35 e 36, r.d. 3/3/1934, n. 383, r.d. n. 383/1934 nel suo complesso e della l. n. 297/1894.

A integrazione del precedente motivo espone la ricorrente che la Corte d'appello aveva errato a reputare che la ridefinizione dei confini fra i due comuni concernesse anche le associazioni agrarie.

8.3. Con il terzo motivo la ricorrente denuncia violazione dell'art. 24, co. 2, Cost., 101, 344 e 404 cod. proc. civ.

La Corte d'appello aveva escluso il contraddittorio necessario attraverso considerazioni che riguardavano il merito, peraltro erronee, mentre non si era avveduta che la questione era di rito, mancando l'integrità del contraddittorio.

L'Università agraria di Civitavecchia aveva denunciato il demanio collettivo in via esclusiva o in subordine con l'Università Agraria di Tolfa e/o con il Comune di Tolfa, con denuncia del Commissario Prefettizio dell'Associazione Agraria di Civitavecchia n. 64 del 18/3/1926. Proprio perciò la esponente aveva chiesto che la Corte d'appello dichiarasse la nullità della sentenza del Commissario del 2018, al quale il procedimento andava rimesso, ai sensi dell'art. 354, co. 1, cod. proc. civ.

8.4. Con il quarto motivo viene denunciata violazione degli artt. 24, co. 2, Cost., 101, 344, 359 e 404 cod. proc. civ.



Con il presente motivo, subordinato rispetto la precedente, si lamenta la nullità della sentenza per avere deciso "a sorpresa" in ordine all'inammissibilità dell'intervento.

8.5. Con il quinto motivo la ricorrente denuncia violazione degli artt. 24, co. 2, Cost., 81, 101, 183, co. 1, 344, 359, 4040 cod. proc. civ.

In via subordinata ai primi quattro motivi, viene prospettato che la Corte d'appello aveva negato che la ricorrente fosse contraddittore necessario senza verificare se sussistessero altri profili di legittimazione all'intervento in appello. Se avesse esercitato un tale potere officioso avrebbe verificato che l'espone patisce dalla decisione un pregiudizio anche solo potenziale, rilevante ai sensi dell'art. 404, co. 1, cod. proc. civ., e quindi, giustificante l'intervento ex art. 344 cod. proc. civ.

8.6. Con il sesto motivo la ricorrente denuncia violazione degli artt. 24, co. 2, Cost, 1, 3, 5, 9, l. n. 1766/1927, 1, r.d. n. 302/1928, 81, 101, 183, co. 1, 344, 359, 404 cod. proc. civ..

In subordine ai primi cinque motivi con il motivo in rassegna la ricorrente contesta la ricostruzione storica fatta propria dalla sentenza impugnata, esponendone diffusamente le ragioni da pag. 43 a pag. 57 del ricorso.

8.7. Con il settimo motivo, posto in via di subordine rispetto agli altri, la ricorrente chiede correggersi la motivazione della sentenza, ai sensi dell'art. 384, co. 4, cod. proc. civ., nel senso che *<<escludere che l'Università Agraria di Civitavecchia sia nel presente giudizio contraddittore necessario non implica un'esclusione della titolarità sostanziale di usi civici in capo alla stessa sulle terre controverse, dal momento che, in una causa di accertamento di diritti reali, l'esclusione della legittimazione a proporre intervento in appello non può equivalere ad un giudizio di merito di accertamento negativo della titolarità degli stessi in capo all'interventore>>.*



9. Risultano fondati i motivi con i quali la Regione Lazio e l'Università Agraria di Civitavecchia si dolgono del difetto di contraddittorio in primo grado (primo motivo del ricorso della Regione Lazio, primo e terzo motivo dell'Associazione Agraria Civitavecchia).

9.1. Preliminarmente al vaglio della questione in esame va rigettato il ricorso incidentale condizionato dell'Università Agraria di Tolfa.

Quest'ultima ha dedotto la tardività dell'intervento nel giudizio d'appello dell'Università Agraria di Civitavecchia.

Non è controverso che il Presidente del Collegio della Corte d'appello il 18/4/2019 rinviò all'udienza collegiale del 21/11/2019, concedendo alle parti termine per il deposito di memorie conclusionali e repliche; quest'ultima udienza venne rinviata d'ufficio al 3/12/2019 e, infine al 4/2/2020.

L'art. 352, co. 1, cod. proc. civ., al tempo vigente, dispone che, salvo il caso il giudice provveda a norma dell'art. 356, invita alla precisazione delle conclusioni e dispone lo scambio di memorie conclusionali e repliche ai sensi dell'art. 190 e la sentenza verrà depositata nei sessanta giorni successivi dalla scadenza del termine del deposito delle memorie di replica. A sua volta l'art. 344 prevede che l'intervento in appello è ammesso solo per il terzo che potrebbe proporre opposizione ex art. 404 e l'art. 268 consente l'intervento del terzo sino <<a che non vengano precisate le conclusioni>> (norma da intendersi richiamata in quanto applicabile dall'art. 359).

Nel caso di specie il Presidente del Collegio si limitò ad assegnare i termini per le "conclusionali" e le "repliche" e, nominato il relatore, rimise le parti all'udienza collegiale del 21/11/2019, che non si tenne, perché d'ufficio, fuori udienza, venne disposto rinvio al 3/12/2019, udienza, quest'ultima, nella quale si costituì l'interveniente (come ammette la stessa ricorrente incidentale Università Agraria di Tolfa). In ragione del carico del



ruolo del Relatore il Presidente rinviò ulteriormente al 4/2/2020.

Udienza nella quale le parti esposero le proprie conclusioni.

Dall'iter sopra descritto emerge uno scostamento dal modello legale di cui all'art. 352 cod. proc. civ., il quale impone, esaurita l'eventuale attività istruttoria, l'invito alla precisazione delle conclusioni e lo scambio delle "conclusionali" e "repliche", con l'incameramento della causa per la sentenza; constando, per contro, l'anticipato scambio di quest'ultime in relazione a un'udienza che appare avere le caratteristiche della vecchia udienza di discussione. Andata a vuoto l'udienza del 21/11/2019 (rinviata d'ufficio "sul ruolo"), all'udienza successiva del 3/12/2019 si costituì, a questo punto, ritualmente, l'Università Agraria di Civitavecchia e la precisazione definitiva delle rispettive conclusioni venne resa all'udienza del 4/2/2020, alla quale il processo era stato ulteriormente rinviato.

9.2. La Corte d'appello ha reputato di negare il diritto vantato dall'Università Agraria Civitavecchia esaminandolo nel merito, giungendo a una tale conclusione sulla base della ridefinizione dei confini tra il Comune di Civitavecchia e quello di Tolfa avvenuta negli anni Venti del secolo scorso.

Invece, sarebbe occorso affrontare la questione preliminare attinente alla legittimazione della intervenuta. Nonostante la sentenza mostri piena consapevolezza della deliberazione del 1926 di cui si è detto, con la quale l'allora Associazione aveva avanzato il diritto sugli usi civici della tenuta, diritto esercitato con ricorso risalente al 14/3/1931 e coltivato fino all'udienza del 31/3/1984, all'esito del quale era stato sospeso, non s'avvede che così provvedendo negava a quest'ultima il diritto a contraddire in primo grado.

Reputa il Collegio che l'accertamento sullo "ius soli" non poteva non coinvolgere l'intervenuta, stante che un tale accertamento deve riguardare tutti i soggetti rivendicanti, a



prescindere, ovviamente, dal fondamento della pretesa. Di conseguenza, all'Università Agraria di Civitavecchia risulta essere stato ingiustamente negato il diritto di partecipare al giudizio di primo grado.

Trattasi, all'evidenza, di un diritto processuale che non può essere obliterato dall'aver il Giudice di secondo grado negato la sussistenza del fondamento della domanda sostanziale, eludendo il tema della lesione del contraddittorio davanti al Commissario.

A mente dell'art. 3 della l. n. 1766 del 1927 la veste di parte nel procedimento riguardante la "qualitas soli" davanti al commissario per la liquidazione degli usi civici presuppone, quale condizione necessaria e sufficiente la denuncia di aver esercitato un uso civico. Denuncia che nella specie l'Università Agraria di Civitavecchia (allora Associazione) ebbe a formulare già con ricorso del 1931 davanti al Regio Commissario regionale per gli usi civici di Roma. La circostanza che il procedimento venne sospeso nel 1984 non incide affatto sulla sussistenza della condizione in parola.

Particolarmente significativo della peculiarità della materia risulta la sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 1995, con la quale venne dichiarata *<<l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo>>*.

Va, pertanto, affermato il seguente principio di diritto: *"rivestono la qualità di contraddittori necessari nel giudizio*



instaurato davanti al commissario per la liquidazione degli usi civici tutti i soggetti che, pretendendo di esercitare usi civici sul fondo di cui si tratti, ne abbiano fatta rituale comunicazione, senza che possa assumere rilievo il termine decadenziale di sei mesi dall'entrata in vigore della legge - salvo che non trattasi di terreni che non appartengono al demanio universale o comunale, ai sensi del combinato disposto del primo e del secondo comma dell'art. 3 della legge n. 1766 del 3/10/1927 - (per la inapplicabilità della decadenza ai fondi appartenenti al demanio universale o comunale si veda Sez. 2, n. 10645, 26/10/1993; Sez. 2, n. 1663, 5/7/1963)".

Di conseguenza il Giudice d'appello ha errato a non dichiarare la nullità della sentenza di primo grado, alla quale avrebbe dovuto conseguire la restituzione degli atti al Commissario, ai sensi dell'art. 354 cod. proc. civ.

Pertanto, la sentenza d'appello deve essere cassata e gli atti rimessi al Commissario per la liquidazione per la liquidazione degli usi civici delle Regioni Lazio, Umbria e Toscana.

Quanto deciso assorbe tutti gli altri motivi del ricorso principale della Regione Lazio e di quello incidentale dell'Università Agraria di Civitavecchia.

Restano, del pari, assorbiti i motivi del ricorso incidentale, con i quali il Comune di Tolfa lamenta plurime violazioni di legge per non essere stato individuato quale soggetto titolare del diritto e per non avere la Corte romana preso in esame i rilievi del proprio consulente di parte.

Il Giudice del merito regolerà anche le spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

accoglie, nei sensi di cui in motivazione, il primo motivo del ricorso principale della Regione Lazio, nonché il primo e il terzo motivo del ricorso incidentale dell'Università Agraria di



Civitavecchia; dichiara assorbiti gli altri motivi dei medesimi ricorsi;
rigetta il ricorso incidentale condizionato dell'Università Agraria di Tolfa; dichiara assorbiti i motivi del ricorso incidentale del Comune di Tolfa;

cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia per nuovo giudizio al Commissario per la liquidazione degli usi civici di Lazio, Umbria e Toscana, in diversa composizione, al quale rimette la statuizione anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso nella camera di consiglio del 14 settembre 2023.

Il Relatore
(Giuseppe Grasso)

Il Presidente
(Luigi Lombardo)

