



Repubblica Italiana

In nome del popolo Italiano

SENT. N. 107

CRON. N. 416

28 AGO 2023

COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI
PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA e TOSCANA

Il Commissario Antonio Perinelli ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa demaniale iscritta al n. 16 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2021,

tra

BOMBA SANDRA, nata il 25.04.1963 a Civitavecchia e ivi residente in via Vittorio Alfieri n. 218, li

DE PROPHETIS MARIA, nata il 05.02.1939 a Civitavecchia e ivi residente in via Don Milani n.

70; DE PROPHETIS ELENA, nata il 01.06.1976 a Civitavecchia e ivi residente in via Don Milani

n. 68; ORCHI NARA, nata il 06.11.1931 a Roma e residente a Civitavecchia in via Altiero li

Spinelli n. 2,

- Ricorrenti -

e

UNIVERSITA' AGRARIA DI CIVITAVECCHIA, codice fiscale 83002800585, con sede in Civitavecchia, viale Guido Baccelli n. 35, in persona del Presidente sig. Daniele De Paolis, rappresentata e difesa giusta procura in calce alla comparsa di costituzione e risposta dall'Avv. Pietro Carlo Pucci, codice fiscale PCC PRC 53H02 B114G, ed elettivamente domiciliata ai fini del giudizio presso lo studio del nominato Avvocato in Roma, Via Riccardo Grazioli Lante n. 9,

- Resistente -

e

COMUNE DI CIVITAVECCHIA, C. F. 02700960582, con sede in Civitavecchia al P.le Guglielmotti n. 7, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Sbragaglia (c.f. SBR SLV 63P14 C773Y) in virtù di procura generale alle liti,

- Resistente -

e

REGIONE LAZIO (CF 80143490581), in persona del Presidente pro – tempore, rappresentata e difesa, giusta procura generale alle liti per atto notarile dott. Antonio Gazzanti Pugliese di Crotona in data 20 marzo 2013 rep. N. 69433/43784, dall'Avv. Rita Santo (CF SNTRTI63P44C352B) ed elettivamente domiciliata presso la medesima nella sede dell'Avvocatura — via Marcantonio Colonna n. 27;

- Resistente -

Avente ad oggetto: accertamento della *qualitas soli*.

CONCLUSIONI

Il Procuratore del Comune di Civitavecchia rassegnava le seguenti conclusioni: *“Per tutto quanto sopra evidenziato, e alla luce delle risultanze istruttorie desumibili dalla CTU espletata e della documentazione depositata agli atti, si chiede che venga accertata e dichiarata la natura allodiale delle terre per cui è causa nonché la inesistenza di qualsiasi diritto civico sulle stesse”*.

Il Procuratore dell'Università agraria di Civitavecchia rassegnava le seguenti conclusioni: *“Voglia l'Ill.mo Sig. Commissario adito, ogni contraria eccezione, deduzione e produzione rigettata:*

- preliminarmente, revocata per assenza dei presupposti di cui all 'art. 150 c.p.c. l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami nei confronti dei litisconsorti necessari comproprietari di immobili cui si fa riferimento nelle ordinanze commissariali nn. 299 e 300 del 2021 e nei confronti dei litisconsorti necessari proprietari di immobili insistenti sullo stesso terreno di sedime di immobili cui si fa riferimento nelle due predette ordinanze commissariali, disporre che nei confronti degli stessi sia eseguita l'integrazione del contraddittorio con notifica effettuata nei modi ordinari; in via preliminare, dichiarare la nullità del giudizio per difetto dell'impulso di parte; ancora in via preliminare, dichiarare la nullità del giudizio per nullità degli atti introduttivi per violazione dell'onere di patrocinio; - sempre in via preliminare, dichiarare la nullità del giudizio per non essere certificata nei modi di legge la paternità degli atti introduttivi e l'autenticità delle sottoscrizioni in calce agli stessi; - dichiarare comunque prive di legittimazione ad causam le parti per le quali non risultino prodotti in atti i titoli di asserita proprietà; - dichiarare comunque la contumacia delle parti non costituite, individuate con le rispettive generalità ai sensi dell'art. 132, 2° comma, n. 2, c.p.c.; - dichiarare comunque carenti d'interesse ex art. 100 c.p.c. e di legittimazione ad causam la Regione Lazio e il Comune di Civitavecchia; - in subordine, disporre un'integrazione della consulenza tecnica d'ufficio perché sia operata una ricostruzione storico-catastale in ordine agli immobili oggetto di accertamento e si stabilisca se gli stessi rientrano tra le terre della tenuta delle Mortelle concesse in enfiteusi o tra quelle che non furono concesse in enfiteusi; - comunque, in subordine e nella denegata

ipotesi di rigetto delle eccezioni di rito e di rigetto della richiesta di disporre supplemento della consulenza tecnica d'ufficio, dichiarare che il terreno di sedime degli immobili oggetto di accertamento appartiene al demanio civico dell'U.A. di Civitavecchia, non essendo stato dimostrato l'adempimento degli obblighi imposti agli enfiteuti con le concessioni, ossia la realizzazione delle migliorie nella quantità e nella qualità previste e l'approvazione della Sacra Congregazione del Buon Governo e della Comunità di Civitavecchia per i trasferimenti dell'utile dominio, nonché il pagamento del laudemio; - in estremo subordine, dichiarare il terreno di sedime degli immobili oggetto di accertamento gravato dagli usi civici essenziali (semina, pascolo, legnatico, diritto di formare vigne e orti) da liquidarsi in sede amministrativa; in ogni caso, chiamando il Comune di Civitavecchia e la Regione Lazio a partecipare alle spese peritali”.

Il Procuratore della Regione Lazio rassegnava le seguenti conclusioni: “manifestando l’interesse ad una pronunzia che definisca la qualitas soli del vasto comprensorio interessato dalle numerosissime opposizioni alla perizia Monaci”.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Comune di Civitavecchia, proponeva opposizione alla verifica demaniale svolta dal perito agr. Dott. Giuseppe Monaci, allegata alla Determinazione Dirigenziale della Regione Lazio n. G01938 del 21.02.2019, avente ad oggetto "USI CIVICI - Università Agraria di Civitavecchia (RM) - art. 15 del RD n. 332/1928 - Disposizione di deposito e pubblicazione della perizia inerente l'individuazione dei terreni da usi civici di cui alla sentenza Commissario Usi Civici di Roma, n. 19/1990 dei comprensori Tenuta Ferrara, Mortelle e XIII Quartucci".

All’opposizione aderivano numerosi cittadini di Civitavecchia possessori di immobili ricadenti all'interno delle aree oggetto della suddetta relazione tecnica.

Il presente giudizio nasce da uno stralcio del procedimento r.g. n. 23/2019, operato con ordinanza n. 299/2021 del 12.04.2021, che vedeva coinvolti oltre 1.200 cittadini di Civitavecchia, operato in base alla contiguità dei terreni oggetto di causa.

Si costituiva in giudizio l'Università agraria di Civitavecchia eccependo, in via pregiudiziale, la nullità/inesistenza degli atti introduttivi, nullità del giudizio per difetto dell'impulso di parte, nullità del giudizio per invalidità integrazione del contraddittorio tramite notifica per pubblici proclami e conseguente difetto d'integrità' del contraddittorio, difetto di legittimazione ad causam in capo ai possessori degli immobili oggetto di accertamento, richiesta di declaratoria di contumacia, con indicazione delle generalità' delle parti ex art. 132, II° comma, n. 2, c.p.c.,) difetto di legittimazione ad causam e di interesse ad intervenire in capo al comune di Civitavecchia; richiesta di nomina di un curatore speciale, difetto di legittimazione ad causam e d'interesse ad intervenire in capo alla Regione Lazio (pagg. 12-17).

Nel merito deduceva la proprietà collettiva dei terreni oggetto di giudizio per come accertato dalla sentenza n. 19/1990 passata in cosa giudicata,

Si costituiva in giudizio la Regione Lazio *“manifestando l'interesse ad una pronunzia che definisca la qualitas soli del vasto comprensorio interessato dalle numerosissime opposizioni alla perizia Monaci”*.

Non si costituivano in giudizio i ricorrenti.

All'udienza del 19.05.2021, il prof. Federico Ruggero prestava giuramento quale CTU provvedendo quindi a depositare la relazione definitiva in data 02.03.2022 e quella integrativa in data 11.05.2022.

Con ordinanza del 14.07.2022, attesa la difficoltà di identificare tutti i proprietari/possessori delle particelle oggetto di giudizio, veniva autorizzata la notifica per pubblici proclami.

Precisate le conclusioni all'udienza del 27.02.2023 la causa veniva trattenuta in decisione con la concessione dei termini ex articolo 190 c.p.c.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il presente giudizio nasce da una serie di opposizioni presentate dal Comune di Civitavecchia e da cittadini del medesimo Comune alla verifica demaniale svolta dal perito agr. Dott. Giuseppe Monaci, allegata alla Determinazione Dirigenziale della Regione Lazio n. G01938 del 21.02.2019, avente ad oggetto "USI CIVICI - Università Agraria di Civitavecchia (RM) - art. 15 del RD n. 332/1928 - Disposizione di deposito e pubblicazione della perizia inerente l'individuazione dei terreni da usi civici di cui alla sentenza Commissario Usi Civici di Roma, n. 19/1990 dei comprensori Tenuta Ferrara, Mortelle e XIII Quartucci".

In particolare, si tratta dei terreni indicati nelle ordinanze commissariali nn. 299 e 300 del 2021 di stralcio dall'originario giudizio n. 23/2019 secondo le indicazioni del CTU dott. Andrea Bernardi (lotto 17-33).

2. Debbono innanzitutto essere scrutinate le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa dell'Università agraria di Civitavecchia.

3. Il Difensore dell'Università agraria di Civitavecchia eccepiva, in via pregiudiziale, la "A) inesistenza giuridica/nullità degli atti introduttivi per violazione dell'onere di patrocinio e conseguente nullità del giudizio".

Deduceva il difensore dell'Università agraria che l'opposizione era stata presentata da cittadini di Civitavecchia sprovvisti di una difesa tecnica "ne consegue la nullità/inammissibilità immediatamente rilevabile delle opposizioni in base alle quali è stato avviato il presente procedimento giurisdizionale" con la conseguenza che *"l'inesistenza giuridica o comunque la nullità insanabile degli atti introduttivi (le opposizioni, nella fattispecie) determina la nullità del procedimento instaurato in base ad essi"*.

L'eccezione è infondata.

Deve innanzitutto osservarsi che il presente procedimento è stato iniziato su impulso del Comune di Civitavecchia che presentava opposizione ad una delibera regionale con cui venivano individuati i terreni oggetto della sentenza Commissariale n. 19/1990.

A tale opposizione aderivano numerosissimi cittadini di Civitavecchia (oltre 1.200).

Tale atto può considerarsi come un ricorso che non richiede l'utilizzo di particolari forme essendo sufficienti che vengano indicate le contestazioni in ordine alla sussistenza degli usi civici.

Ad ogni modo la Corte Costituzionale nella sentenza n. 46 del 1995 ha ritenuto che : *“ La nuova giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, espressa nella sentenza 28 gennaio 1994, n. 858, secondo cui la giurisdizione d'ufficio originariamente attribuita al Commissario per gli usi civici è 'in toto' cessata in seguito all'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative già esercitate dal Commissario, ascrive all'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, un significato normativo che non ammette un organo statale ad agire in via preventiva davanti ai Commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesistico. Tale significato normativo non è consono con l'art. 24, primo comma, Cost., coordinato con l'art. 3 Cost., nonché con l'art. 9, che il detto interesse garantisce insieme con l'art. 32 (che l'art. 1 della legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, accoppia al primo). Ed invero, anche se dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al Commissario di un potere di impulso processuale, tra la situazione ordinamentale attuale e la situazione anteriore nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato dalla Corte Costituzionale, "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491. Pertanto - assorbite le censure riferite agli artt. 104 e 108 Cost. - deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della*

legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui - come interpretato dalla Corte di cassazione - non consente la permanenza del potere di iniziativa processuale in questione”.

Permangono pertanto i poteri di iniziativa d’ufficio del Commissario.

Inoltre l'art. art. 31, comma 3, della l. n. 1766 del 1927, in virtù del quale i commissari per la liquidazione degli usi civici debbono attenersi alle norme dei procedimenti dinanzi al pretore, ha carattere indicativo e programmatico e faculta i commissari a seguire tali norme, meno rigide di quelle del procedimento ordinario, sempre che ciò sia compatibile con il carattere inquisitorio e l'impulso di ufficio del procedimento dinanzi ad essi e con i principi posti dai commi 1 e 4 del medesimo art. 31, i quali dispensano dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria, purché prima di provvedere siano sentiti gli interessati e ne siano raccolte sommariamente le osservazioni e le istanze, né ammettono eccezioni di nullità degli atti processuali ulteriori rispetto a quelle relative all'assoluta incertezza delle persone e dell'oggetto dell'atto, del luogo di comparizione o che concernono l'essenza dell'atto. Ne consegue che le parti possono stare dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici senza il ministero di difensore e, qualora conferiscano la procura alle liti, non sono strettamente vincolate all'osservanza delle forme prescritte dall'art. 83 c.p.c. (Cfr. Cass., Sez. 2 -, Sentenza n. 17310 del 19/08/2020).

Nel caso in esame i cittadini di Civitavecchia potevano pertanto presentare personalmente le opposizioni che hanno innescato il presente giudizio.

Vale la pena di osservare poi che si costituivano in giudizio a mezzo dei propri legali sia il Comune di Civitavecchia che la Regione Lazio.

Comunque, il processo poteva essere iniziato, d’ufficio, dal Commissario.

4. Il Difensore dell’Università agraria di Civitavecchia eccepiva quindi, in via pregiudiziale, la “*B) nullità degli atti introduttivi (opposizioni) non essendo certificata in conformità alle disposizioni di legge l’identità dei sottoscrittori e conseguente nullità del giudizio*”.

L’eccezione è infondata per le ragioni espresse nel punto che precede.

5. Il Difensore dell'Università agraria di Civitavecchia eccepiva ancora, in via pregiudiziale, la "C) nullità del giudizio per difetto dell'impulso di parte".

Deduceva sul punto il difensore dell'Università agraria che: *"Le opposizioni, in base quali è stato instaurato il giudizio commissariale R.G. 23/2019 e conseguentemente anche il presente giudizio, che del primo è uno stralcio, contengono infatti come petitum la richiesta di un provvedimento ma sono rivolte alla Regione Lazio affinché provveda in sede amministrativa e sono state solo trasmesse per conoscenza al Commissario, nei confronti del quale non viene formulata alcuna richiesta"*.

L'eccezione è infondata.

Invero gli esponenti, nell'atto di opposizione, contestavano proprio la natura demaniale civica dei terreni oggetto della Determinazione Dirigenziale della Regione Lazio n. G01938 del 21.02.2019 emessa sulla base della verifica demaniale svolta dal perito agr. Dott. Giuseppe Monaci.

Ciò imponeva l'attivazione dei poteri officiosi del Commissario.

Deduce la ricorrente che tali poteri sarebbero venuti meno *"a tenore dell'art. 47, 2° comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione resa giuridicamente vincolante nell'UE dal Trattato di Lisbona il 13.12.2007, ratificato dall'Italia con legge n. 130/2008 ed entrato il 01.12.2009, con immediata applicabilità e prevalenza sul diritto e con conseguente ritorno del principio della domanda (art. 99) in pieno vigore anche nel processo commissariale"*.

La deduzione è infondata.

Come ha recentemente affermato la Corte Costituzionale *"Quanto all'asserita violazione dei principi di terzietà ed imparzialità del giudice, 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" (Cfr. C. Cost. ordinanza num. 0021 del 2014).

Permangono pertanto i poteri d'impulso del Commissario.

6. Il Difensore dell'Università agraria di Civitavecchia eccepiva, sempre in via pregiudiziale, la "D) nullità del giudizio per invalidità dell'integrazione del contraddittorio tramite notifica per pubblici proclami e conseguente difetto d'integrità del contraddittorio".

Deduce il difensore dell'Università agraria che "Nella fattispecie, il numero dei destinatari non era affatto elevato e la loro identificazione era già contenuta nell'istanza con la quale l'U.A. di Civitavecchia aveva chiesto che fosse integrato il contraddittorio".

Deve preliminarmente rilevarsi il difetto d'interesse dell'Università agraria a sollevare tale eccezione.

Qualora la stessa avesse ritenuto necessaria la partecipazione di altri soggetti avrebbe potuto chiamarli in giudizio direttamente.

Nel merito l'eccezione è comunque infondata.

Invero l'area di sedime oggetto di giudizio è occupata da condomini talché appare sommamente difficile identificare gli attuali proprietari/possessori e ciò ha giustificato la notifica per pubblici proclami.

7. Il Difensore dell'Università agraria di Civitavecchia eccepiva quindi, in via pregiudiziale, il "E) difetto di legittimazione ad causam in capo ai possessori degli immobili oggetto di accertamento per i quali non risulta essere stato prodotto il titolo di asserita proprietà".

L'eccezione è infondata.

Deve osservarsi che la "legitimatio ad causam", attiva e passiva, consiste nella titolarità del potere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto, secondo la prospettazione della parte.

Nel caso di specie gli esponenti si sono qualificati come proprietari degli immobili ed essi, in base a tale prospettazione, possedevano la legittimazione attiva ad introdurre il giudizio.

Comunque la legittimazione attiva è irrilevante in un processo, come quello commissariale, caratterizzato da poteri d'impulso d'ufficio del Commissario.

8. Il Difensore dell'Università agraria di Civitavecchia chiedeva ancora, in via pregiudiziale, il “*F) Richiesta di declaratoria di contumacia, con indicazione delle generalità delle parti ex articolo 132, 2° comma, N. 2, C.P.C.*”.

L'eccezione è assolutamente infondata.

Innanzitutto, deve rilevarsi che, anche in tal caso, difetta l'interesse dell'Università agraria a tale pronunzia.

Comunque, è evidente che la notifica per pubblici proclami presuppone la difficoltà nell'individuare tutti i soggetti interessanti talché, per le stesse ragioni, non può dichiararsi la loro contumacia.

9. Il Difensore dell'Università agraria di Civitavecchia eccepiva quindi, in via pregiudiziale, il “*G) Difetto di legittimazione ad causam ed di interesse ad intervenire in capo al Comune di Civitavecchia; richiesta di nomina di un curatore speciale*”.

L'eccezione è infondata.

Invero il Comune di Civitavecchia ha proposto opposizione alla verifica demaniale talché deve considerarsi quale parte ricorrente.

Il Comune inoltre è l'ente esponenziale della collettività ed è, in tale qualità, interessato all'accertamento della natura dei suoli ricadenti nel territorio comunale anche per le ripercussioni della pronunzia sulla *qualitas soli* in ordine ai poteri di pianificazione urbanistica.

Non ricorrono neppure i presupposti per la nomina di una speciale rappresentanza ai sensi dell'articolo 75, comma II, del R.D. n. 332 del 1928 in quanto la collettività è già rappresentata in giudizio dall'Università agraria.

10. Ancora in via pregiudiziale veniva dedotto il “*H) Difetto di legittimazione ad causam e, d’interesse ad intervenire in capo alla Regione Lazio*”.

L’eccezione è infondata.

Invero il presente giudizio nasce da un’opposizione proposta dal Comune di Civitavecchia avverso una verifica demaniale disposta dalla Regione Lazio talché i due enti sono parti necessarie del giudizio.

La partecipazione al giudizio della Regione Lazio si giustifica altresì in base all’art. 37 della l. 1766 del 1927 e, soprattutto, in base all’art. 10 della l. 10 luglio 1930, n. 1078 che consente l’impulso del Ministro (oggi della Regione) per ogni azione e ricorso a difesa dei diritti della popolazione.

Invero, essendo state trasferite, in base al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 66, alle Regioni le funzioni amministrative relative agli usi civici, è logico ritenere che tale trasferimento si estenda alla legittimazione processuale già attribuita al Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste (Cfr. Cassazione n. 6524/2008).

Ad ogni modo il processo commissariale, avente ad oggetto beni collettivi, presenta caratteri pubblicistici (es. potere d’iniziativa d’ufficio) che rendono opportuna la partecipazione al giudizio delle Regioni cui sono state trasferite le funzioni amministrative in materia di usi civici e che dovranno poi dare attuazione alle sentenze (es. reintegrazione).

Ciò, in particolare, al fine di coordinare i procedimenti amministrativi di competenza regionali con quelli giurisdizionali (Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 83/1996).

11. Nel merito il CTU provvedeva innanzitutto ad individuare i terreni oggetto di giudizio in quelli censiti nel catasto terreni del Comune di Civitavecchia nel “fg. 17 del NCT di Civitavecchia, e particolarmente delle seguenti:

a) particelle elencate nella ordinanza n. 299: fg. 17, partt. 36 sub 3-4-5-6-501, 37 sub 501,439, 440, 441, 442, 454, 884, 884 sub 4, 885, sub. 1, 973, 1029 sub 2, 1031, 1034, 1166, 1168, 1169, 1171,1172,1173,1174,1206,1207,1784, 1785,1786.

b) particelle elencate nella ordinanza n. 300 (escluse quelle già elencate nell'ord. 299): fg. 17, partt. 37, 39, 391, 392, 393, 438, 972, 973.

Il CTU nel procedimento RG 23/2019, Andrea Berardi, ha suddiviso il fg. 17 in 14 lotti, dei quali i primi 7 ricadono nella porzione occidentale del fg. e sono identificabili con il territorio della Tenuta delle Mortelle”.

12. Le vicende storico-giuridiche che hanno interessato la tenuta delle Mortelle possono ricostruirsi come segue.

12.1. Con chirografo del 4 giugno 1432 il Papa Eugenio IV emanava un provvedimento in sette capitoli che riconosceva all'Universitas di Civitavecchia una serie di provvidenze ed immunità temporanee. In particolare, il capitolo quinto del provvedimento concesse alla comunità e agli uomini di Civitavecchia l'introito del vino, delle carni e della “selva delle Mortelle” per un periodo di sei anni.

Tale privilegio venne confermato dal medesimo Pontefice in data 22.02.1441.

12.2. Con rescritto ex audentia sanctissimi di Papa Pio VI del 18 marzo 1776 parte della tenuta veniva concessa a Giuseppe Denham e, contestualmente, veniva ordinata dal Pontefice la ripartizione e la concessione a titolo di enfiteusi perpetua del rimanente della tenuta in favore di cittadini e forestieri residenti a Civitavecchia dietro il pagamento di un canone.

Nel contratto di costituzione di enfiteusi in favore di Giuseppe Denham stipulato dal Notaio Leonardo Antonio Pace il 10 aprile 1776 di un fondo posto nella tenuta “Le Mortelle”.

12.3. Con notificazione del 23.03.1776, in esecuzione del Rescritto Pontificio del 18.03.1776 i cittadini di Civitavecchia venivano invitati a presentare domande di assegnazione di quote della tenuta “Le Mortelle”.

Seguirono operazioni complesse anche attraverso l'opera dell'agrimensore Alessandro Ricci ed, infine, in data 17.01.1777, con atti a rogito del notaio Leonardo Antonio Pace vennero stipulati i singoli contratti di enfiteusi.

12.4. In data 11 aprile 1826 il Segretario di Stato istituiva una Commissione deputata alla estinzione del debito Comunitativo, con l'autorizzazione ad alienare all'asta pubblica i canoni spettanti ai Comuni e tra questi vi erano compresi anche quelli spettanti al comune di Civitavecchia, sulle terre site nella Tenuta delle Mortelle, a suo tempo concesse in enfiteusi perpetua nel 1777.

12.5. In data 11 aprile 1827 furono messi all'asta 49 canoni del diretto dominio delle terre ricomprese nella Tenuta delle Mortelle.

13. Si legge nella CTU che, dal tenore dell'articolo 5 dell'atto del Papa Eugenio IV *“si deduce, ancora una volta, che la “Silva Mortelle” costituisse, al pari delle gabelle sulla carne e sul vino, un corpo di rendita della camera apostolica. La “Silva Mortelle” era, con ogni probabilità, un bene camerale, ossia un bene di cui la Camera apostolica aveva la proprietà. Con il capitolo 5 del provvedimento di Eugenio IV° si permise alla Comunità, fino a beneplacito del pontefice concedente, di usufruire dei “fructus et redditus” ritraibili della medesima “Silva”, la quale però restava nella proprietà della Camera Apostolica”*.

Osserva il CTU che: *“Le concessioni pontificie fatte ai Civitavecchiesi da Eugenio IV somigliano a quelle che normalmente venivano elargite alle popolazioni, al fine di migliorarne le condizioni economiche e sociali, al momento in cui un territorio tornava sotto il controllo della autorità pontificia. Esse ebbero ad oggetto fondi camerale, che probabilmente erano tornati nella proprietà della Camera Apostolica per effetto del ristabilimento della sovranità pontificia su Civitavecchia (così anche il Calisse, Storia di Civitavecchia, cit., p. 497). Alla fine della dominazione signorile, non era seguito un mutamento nella struttura latifondistica dei possedimenti: i grandi compendi fondiari (tenimenti), con il ristabilimento della autorità pontificia, passarono definitivamente, dalla mano dei signori territoriali, nella proprietà della Camera Apostolica (ibid., pp. 708-710) ... Il provvedimento di Eugenio quarto non contenesse, quanto alla “Silva Mortelle”, ma anche per tutto*

il resto, una vera e propria donazione, bensì soltanto una concessione temporanea di fondi che restavano nella proprietà della Camera apostolica”.

Aggiungeva il CTU affermando che *“Per le ragioni già chiarite, non è possibile dunque qualificare il diritto di pascolo dei bovi aratori, spettanti agli abitanti di Civitavecchia nella bandita dei bovi, come un vero e proprio uso civico. Si tratta, piuttosto, della conseguenza della messa bandita della “Silva Mortella” permessa dal provvedimento di Eugenio IV il quale aveva concesso ai civitavecchiesi il libero uso del fondo”.*

Concludeva il CTU affermando che: *“In realtà, come si è visto, un vero trasferimento del dominio sulla Tenuta dalla Camera alla Comunità non c'era mai stato, sicché si può escludere che la Tenuta delle Mortelle fosse, al momento delle concessioni enfiteutiche, un demanio civico della Comunità di Civitavecchia”.*

Tale affermazione è contestata dalla difesa dell'Università agraria la quale ritiene invece che la tenuta delle Mortelle costituisca un demanio civico della comunità di Civitavecchia.

Deve rilevarsi al riguardo che la concessione venne fatta da Papa Eugenio IV nel 1432 per sei anni (*sex annis proxime futuris*) e nel 1444 venne subordinata al beneplacito pontificio (*usque ad nostrum beneplacitum*). 2

Si legge in proposito nel supplemento di relazione che: *“Ribadisco, sul punto, quanto già detto nella mia relazione, e cioè che la concessione di Eugenio IV del 1441 non consistette nel trasferimento della proprietà della tenuta dalla Camera Apostolica alla Comunità di Civitavecchia, bensì nel permesso, accordato alla medesima Comunità, di appropriarsi dei “fructus et redditus” prodotti dalla Tenuta delle Mortelle.*

La concessione ebbe carattere gratuito perché, come già quella del 1432, fu fatta con il chiaro intento di risollevarla la popolazione di Civitavecchia dallo stato di prostrazione economica in cui ulteriori dieci anni di guerre l'avevano gettata (“Attendentes igitur quod nuper multa damna et incomoda passi estis, ac propterea volentes vos ab imminentibus necessitatibus liberare”, si legge nel preambolo del provvedimento).

La concessione ebbe altresì carattere precario, perché fu condizionata al beneplacito pontificio: essa, infatti, si intese accordata "usque ad nostrum beneplacitum". Questo costituì certamente un vantaggio maggiore per la Comunità, rispetto al provvedimento del 1432 - quando la concessione era stata fatta per sei anni -, ma non comportò un trasferimento della proprietà della Tenuta delle Mortelle dalla Camera Apostolica alla Comunità di Civitavecchia. A provarlo, sono le successive conferme della concessione, di cui si ha memoria.

Le concessioni fatte da Eugenio IV alla Comunità di Civitavecchia sono state confermate da Niccolò V (il 7.04.1451. Cfr. ASR, Camerale III, b. 814); Pio 11 (il 12.01.1458. Cfr. ASR, Camerale III, b. 814); Sisto V (il 12.04.1586. Cfr. ASR, Camerale III, b. 814), ma una più larga serie di conferme potrebbe essere esistita. Secondo la sentenza della Sentenza della Giunta d'arbitri del 2-13 maggio 1916, nella causa promossa dai marchesi Guglielmi e Calabrini, la serie delle conferme sarebbe la seguente: Nicolò V (7 Aprile 1451), Calisto III (29 Aprile 1455), Pio 11 (21 dicembre 1458), Alessandro VI (8 novembre 1493), Pio IV (23 novembre 1563), Gregorio XIII (18 maggio 1577), Sisto V (12 Aprile 1586), Calisto IV (21 luglio 1621).

Il carattere precario della concessione esclude che essa costituisca una donazione in favore della comunità di Civitavecchia.

Deve quindi escludersi la natura demaniale civica della tenuta.

Tale esclusione può altresì desumersi dall'utilizzo del termine di "bandita" che indica i fondi chiusi e quindi sottratti all'esercizio degli usi civici.

In particolare, nel caso della tenuta delle Mortelle essa indica che i doganieri non potevano concederla in fida come avveniva per le tenute camerale.

Dunque, si trattava di un fondo esente dal pascolo doganale e riservato ai buoi aratori.

Del resto, la bandita dei buoi aratori si trovava limitrofa alla tenuta dei Tredici quartucci ed era pertanto funzionale alla coltivazione della stessa.

Neppure il carattere demaniale civico della tenuta può evincersi, come prospettato dalla difesa dell'Università agraria, applicando il principio "ubi feuda ibi demania".

Invero nel caso di specie difetta la prova dell'esistenza di un feudo nella titolarità, nel caso di Civitavecchia, dei Di Vico che si sottomisero all'autorità pontificia in modo unilaterale mentre la costituzione del feudo avveniva tramite contratto

Questi ultimi piuttosto costituirono una signoria territoriale *"categoria storico-istituzionale, questa, ben nota alla storiografia, che la definisce come "l'autorità assunta su una regione da uno dei signori fondiari della medesima, in grado di fornire un adeguato coordinamento della difesa e della giustizia agli altri signori, ai benefici ecclesiastici, alle comunità e ai singoli liberi residenti nell'area interessata" (M. Caravale, Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale, Bologna 1994, p. 157). A differenza del feudo, che è un ordinamento derivato, perché fondato sul contratto feudale in forza del quale gli iura regalia vengono concessi in dominio utile al feudatario, la signoria territoriale è un ordinamento originario e spontaneo. Essa "venne assunta in maniera spontanea da signori fondiari della regione in grado di svolgere le due principali funzioni, quella di difensore delle popolazioni e l'altra di tutore dei diritti (ivi, p. 160)" (Cfr. supplemento di CTU).*

Rileva altresì il CTU che: *"In ogni caso, però - per quanto qui interessa - ammesso che vi sia stato un trasferimento del dominio, è sicuro che, con le concessioni enfiteutiche, l'uso del pascolo dei buoi aratori sulla Tenuta delle Mortelle si sia estinto, perché quei contratti ebbero la finalità di mutare definitivamente la destinazione dei fondi, i quali avrebbero dovuto perdere la loro destinazione pascoliva, per assumere quella seminativa. In altri termini, con le concessioni enfiteutiche si operò una conversione nella destinazione del fondo, che cessò di essere destinato al pascolo per essere adibito alla coltivazione. Sono proprio i carteggi preparatori esaminati fin qui, a dimostrare come lo spirito dell'operazione fosse appunto quello di imprimere alla Silva Mortelle una nuova destinazione anzi, una destinazione antica, quella ad laborandum, che per lei, stando agli amministratori di Civitavecchia, avrebbe voluto già Eugenio IV, ma che non era mai stata realizzata. Inoltre, i domini diretti sulle quote enfiteutiche furono ceduti a privati nel sec. XIX, come si dirà. Ammesso, dunque, che sia esistita, la demanialità civica della Tenuta delle Mortelle va*

comunque esclusa alla luce delle vicende che l'hanno interessata, e che l'hanno fatta diventare un fondo allodiale”.

Sostiene la difesa dell'Università agraria che tali vendite sarebbero state illegittime in quanto effettuate in mancanza di una delibera unanime (*nemine discrepante*) prevista dalle bolle di Sisto V (*inter varias ac multiplices*, del 30.09.1586) e di Clemente VIII (*Pro commissa nobis* del 15.08.1592).

Deve tuttavia osservarsi che il permesso del Pontefice o della Camera Apostolica non è soggetto ad alcuna limitazione ed esso costituisce l'unico presupposto di validità degli atti di disposizione compiuti dalle comunità su loro beni o proventi.

Infine, la difesa dell'Università agraria rilevava che le concessioni enfiteutiche si sarebbero devolute di diritto per mancata destinazione dei fondi assegnati alla coltura.

Tale deduzione è infondata.

Invero nelle concessioni ad enfiteusi non si rinviene una clausola che preveda, in caso di inadempimento la reviviscenza di eventuali usi tramite devoluzione bensì semplicemente la riassegnazione delle quote per le quali era necessario un provvedimento della Congregazione.

Ne è conferma il provvedimento del cardinale Carandini del 19.01.1788 che nell'ipotesi di inadempimenti agli obblighi derivanti dalle concessioni enfiteutiche non si limitò a prendere atto della devoluzione bensì concesse una proroga di due anni per l'adempimento delle stesse stabilendo un canone maggiore.

“Ne discende che le quote per le quali non è intervenuto alcun provvedimento della Congregazione, che ne abbia disposto la devoluzione, devono intendersi come rimaste nella titolarità, quanto al dominio utile, degli enfiteuti. Va cioè escluso che dette quote siano potute tornare automaticamente alla Comunità in pieno dominio” (Cfr. supplemento consulenza).

Tale conclusione è confermata dal documento del 5 giugno 1790 che contiene un resoconto della riunione dei Visconti e Camerlenghi stilato da Ioseph Capalti Notarus Publicus et Illustrissimae Communiratis Civitatis Vetulae Secretarius.

Le decisioni adottate dalla Congregazione dei Visconti e Camerlenghi venne quindi approvata dalla Sacra Congregazione del Buon Governo in data 10.07.1790.

Con tale documento di da atto della devoluzione limitatamente alle quote di Giovan Battista Raffi (6 rubbie), di Egidio Rossi (6 rubbie) ed Angelo Antonio Graziosi (15 rubbie) rilevando che *“ogn'altro Possessore ha adempiuto ai suoi obblighi”*.

Comunque, non si possono accertare le eventuali devoluzioni, in mancanza di documenti, a distanza di due secoli dai fatti.

In ogni caso gli eventuali usi si sarebbero estinti con la stipula del contratto di enfiteusi coerentemente con lo scopo perseguito di destinare l'intera tenuta alla coltura.

14. Dunque venivano trasferiti ai privati dapprima il dominio utile tramite l'enfiteusi e quindi il dominio diretto attraverso l'alienazione del canone enfiteutico.

La titolarità del dominio diretto in capo ad un soggetto privato ha determinato l'estinzione dei diritti di uso civico e, conseguentemente, i terreni hanno assunto natura allodiale (Cfr. Corte di appello di Roma – Sezione usi civici, sentenza del 13.07.2022).

Sul punto deve osservarsi che l'editto del Cardinale Somaglia dell'11.04.1826 stabiliva che, a decorrere dal gennaio 1827, ai Comuni sarebbe stato restituito il diritto di pascolo ad eccezione dei diritti di pascolo ceduti in enfiteusi, il cui canone rientrava nella rendita da alienarsi.

Da tale esclusione si deduce che la vendita dei canoni enfiteutici determinava invece l'estinzione degli usi civici.

Tale interpretazione è avvalorata dalla circostanza che la Comunità di Civitavecchia ha percepito i canoni, il provento dei quali veniva iscritto nelle Tabelle Comunitative nell'articolo di introito denominato "Prodotto dell'Amministrazione de 'Beni Comunitativi", fino al bilancio 1827.

Invece, dall'anno successivo (1828), nel preventivo relativo all'articolo denominato "proventi dell'Amministrazione dei beni comunitativi" sono equivalenti a zero, con una nota *"D'ordine*

Sovrano essendo stati venduti a favore de' creditori comunitativi i di contro canoni si tolgono perciò dal presente Preventivo".

Infatti, nei preventivi che seguirono, non compare più l'articolo "Proventi dell'Amministrazione dei beni Comunitativi".

Dunque, per effetto di queste vendite, la Comunità di Civitavecchia perse il dominio diretto sulle quote enfiteutiche, e quel dominio fu acquistato da privati.

I titolari delle quote enfiteutiche concesse nel 1777, o i loro aventi causa, divennero debitori del canone verso i privati che avevano acquistato all'asta il relativo diritto.

15. Il CTU concludeva affermando si ritenere che: *"La tenuta delle mortelle non è un demanio civico di Civitavecchia e sulla stessa insistono usi civici a favore degli abitanti di Civitavecchia o di altra popolazione"*.

16. La natura di allodio dei fondi oggetto di causa ricadenti nella Tenuta delle Mortelle è stata inoltre riconosciuta da una sentenza della giunta degli arbitri di Civitavecchia del 1916.

Tale natura è altresì confermata dalle risultanze catastali che sin dalle annotazioni del Catasto Gregoriano (1819) contengono l'intestazione a privati dei terreni oggetto di giudizio.

17. Deve pertanto dichiararsi che gli immobili siti in Civitavecchia e censiti in catasto al foglio 17, partt. 36 sub 3-4-5-6-501, 37 sub 501,439, 440, 441, 442, 454, 884, 884 sub 4, 885, sub. 1, 973, 1029 sub 2, 1031, 1034, 1166, 1168, 1169, 1171,1172,1173,1174,1206,1207,1784, 1785,1786, 37, 39, 391, 392, 393, 438, 972, e 973 hanno natura allodiale e non sono gravati da usi civici.

18. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo sulla base della legge 27/2012 e articoli 1-11 DM 55/14 aggiornati al D.M. n. 147 del 13/08/2022 in relazione al valore della causa (Giudizi di cognizione innanzi al Tribunale - Valore della Causa: Indeterminabile - complessità

media) e precisamente : € 2.127,00 per la fase di studio della controversia, € 1.416,00 per la fase introduttiva del giudizio ed € 3.738,00 per la fase istruttoria ed € 3.579,00 per la fase decisionale per un compenso tabellare finale ex art. 4, comma 5, di € 10.860,00 cui debbono aggiungersi € 1.629,00 di spese generali (15% sul compenso totale) per un importo finale di € 12.489,10 oltre a iva e cpa come per legge. Nulla sulle spese per quanto concerne le posizioni dei ricorrenti rimasti contumaci.

19. Le spese della Consulenza, liquidate come da separato decreto, vanno definitivamente poste a carico dell'Università agraria di Civitavecchia.

P.Q.M.

Il Commissario aggiunto per la liquidazione degli usi civici nelle regioni Lazio, Umbria e Toscana pronunciando nella controversia tra le parti in epigrafe meglio identificate così provvede :

1. dichiara che i fondi siti in Civitavecchia e censiti in catasto al foglio 17, partt. 36 sub 3-4-5-6-501, 37 sub 501,439, 440, 441, 442, 454, 884, 884 sub 4, 885, sub. 1, 973, 1029 sub 2, 1031, 1034, 1166, 1168, 1169, 1171,1172,1173,1174,1206,1207,1784, 1785,1786, 37, 39, 391, 392, 393, 438, 972, e 973 hanno natura allodiale e non sono gravati da usi civici;
2. condanna l'Università agraria di Civitavecchia a rifondere al Comune di Civitavecchia ed alla Regione Lazio le spese di lite che si liquidano in € 12.489,10 ciascuno oltre a spese generali, iva e cpa se dovuti;
3. pone definitivamente le spese della Consulenza, liquidate come da separato decreto, a carico dell'Università agraria di Civitavecchia.

Così deciso in Roma il 25 agosto 2023.

Il Commissario

Antonio Perinelli

21

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL 28 AGO. 2023

IL SEGRETARIO