

Dopo le numerose pronunce delle Sezioni Unite sulla questione della carenza di giurisdizione del Commissario Usi civici a procedere d'ufficio per l'accertamento dei demani civici in assenza di contenzioso, la Corte di Appello di Roma, sezione usi civici, con la sentenza del 10.3.2008, torna di nuovo sulla questione conformando alla tesi della Cassazione.

www.demaniocivico.it

Esente da bollo e da
bollo di L. n. 692
L. n. 692/1997
IL C. S. P. M. S. R.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI ROMA
SEZIONE SPECIALIZZATA PER GLI USI CIVICI

4
10 MAR. 2008

RG 13/07

composta dai sigg. Magistrati

Dr. Luigi	MIRAGLIA	Presidente
Dr. Giuseppe Mario	ZEZZA	Consigliere
Dr. Bruno	BIANCHINI	Consigliere est.

riunita in camera di consiglio , ha emesso la seguente

SENTENZA

nel procedimento in sede di reclamo, avverso sentenza commissariale, iscritto al n. 13/2007, assegnato in decisione all'udienza del 7 febbraio 2008 , vertente

TRA

• **REGIONE LAZIO**

in persona del Presidente della Giunta regionale ; rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici si domicilia in Roma, via Dei Portoghesi n.12

RECLAMANTE

E

• **Comune di CECCANO**

in persona del sindaco pro-tempore sig. Antonio Ciotoli ; rappresentato e difeso dall'avv. Maria Athena Lorzio ed elettivamente domiciliato presso lo studio della medesima in Roma, via Dora n.1, giusta procura a margine della comparsa di costituzione

CONVENUTO

E con l'intervento di

• **PROCURATORE GENERALE** presso la Corte di Appello

-0-0-0-0-

OGGETTO : reclamo contro il provvedimento 16/48 maggio 2007 n. 503 cron. del Commissario per la liquidazione degli usi civici per la Lazio

CONCLUSIONI :

Per la Regione (atto di reclamo)

Bianchini. sb.

“ Piaccia all'Ecc.ma Corte di appello, dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice commissariale; in via gradatamente subordinata, dichiarare la nullità assoluta del provvedimento commissariale e per l'effetto annullare la sentenza impugnata”

Per il Comune di Ceccano (comparsa di risposta)

“ chiede che la Corte di appello di Roma, sezione Usi civici, in accoglimento dell'appello incidentale:

1 – in via preliminare, dichiarare il difetto di giurisdizione del commissario per gli usi civici a promuovere d'ufficio il giudizio in assenza di contenzioso tra le parti;

2 – in via del tutto subordinata, dichiarare l'inesistenza e/o la nullità del giudizio commissariale nel quale il commissario-giudice assume contemporaneamente la veste di magistrato giudicante, di magistrato inquirente e di parte, in palese violazione del principio costituzionale che garantisce la terzietà e l'imparzialità del giudice (art.111,2° comma, Costit.);

3 – sempre in via subordinata dichiarare l'inammissibilità della citazione d'ufficio di primo grado per l'inesistenza di un regolare rapporto processuale tra le parti necessarie e per assoluto difetto di contraddittorio;

4 – per l'effetto annulli in toto l'ordinanza impugnata, con vittoria di spese del doppio grado a carico del Commissario— parte”

Per il Procuratore generale (foglio di conclusioni datato 14 novembre 2007)

“ Conclude per l'accoglimento del reclamo...con conseguente annullamento dell'ordinanza commissariale del 18.05.2007”

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Commissario per gli Usi civici del Lazio, Toscana ed Umbria il 15 settembre 2006 ordinò l'apertura di ufficio di un procedimento per l'accertamento della natura demaniale civica di un vasto appezzamento di terreno sito in agro del Comune di Ceccano (FR) , richiamando i risultati di una consulenza tecnica – che appunto tale demanialità aveva accertato- espletata in altro procedimento, in relazione al quale era intervenuta decisione delle Sezioni Unite dichiarativa della carenza di giurisdizione commissariale e che, a seguito di tale decisione, era stato dichiarato estinto.

Il Comune si costituì, eccependo la carenza di giurisdizione del Commissario, dal momento che, in assenza di contenzioso sulla demanialità civica, l'accertamento in via amministrativa dell'eventuale esistenza di usi civici sarebbe spettato alle Regioni; osservò inoltre che le terre oggetto di accertamento di ufficio sarebbero state le medesime interessate dal precedente giudizio, dichiarato estinto dal Commissario con provvedimento del 23 maggio 2006, in ottemperanza all' ordinanza n. 6415/2006 emessa dalle Sezioni Unite della Cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione; negò poi che la posizione assunta da Commissario potesse garantire la sua terzietà nel giudizio, dal momento che tale autorità avrebbe cumulato in sé la funzione di organo di impulso processuale e di giudice dell'esito del susseguente procedimento, così ponendosi in contrasto con l'art. 111 Costit. che, a seguito della legge di revisione costituzionale n. 2/99, imponeva il rispetto della rigorosa terzietà del giudice; dedusse infine la mancata integrazione del contraddittorio con gli eventuali possessori o intestatari dei ridetti terreni.

franchini -st-

La Regione Lazio intervenne nel citato procedimento eccependo a sua volta il difetto di giurisdizione dell'organo agente, facendo altresì osservare che l'iniziativa commissariale sarebbe inevitabilmente entrata in conflitto con l'eventuale attività di accertamento istituzionalmente demandata alla competenza regionale.

Il Commissario, con ordinanza 18 maggio 2007, dispose l'estromissione della Regione Lazio, assumendo che la stessa sarebbe stata carente di legittimazione; ordinò che il Comune comunicasse, sotto comminatoria di denuncia ex art. 650 c.p., entro 60 giorni le generalità di possessori delle terre oggetto di giudizio e che producesse la documentazione relativa alle operazioni demaniali amministrative relative alla terre di proprietà civica.

A sostegno di tale decisione il Commissario affermò che dal tenore dell'intervento della Regione non sarebbe stata ravvisabile la funzione surrogatoria dell'inerzia degli enti comunali, esponenziali degli interessi delle popolazioni locali, che, essa sola, avrebbe consentito di ritenere giustificata l'attività regionale, stante la sua derivazione dalla legittimazione straordinaria riconosciuta – prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 616/1977- al Ministro dell'Agricoltura. Negò altresì che fosse incontrovertibile la *qualitas soli* atteso che la perizia demaniale espletata nel precedente procedimento, estintosi a seguito della pronuncia di legittimità, era stata richiamata “ *solo come idonea a fornire un fumus in base al quale promuovere il presente procedimento e nulla più; rappresenta il punto di partenza dell'accertamento demaniale e non la sua conclusione* ” (cfr. fol. 5 dell'ordinanza), così che, perdurando la situazione di incertezza in merito alla natura dei diritti eventualmente vantati su terre demaniali, per ciò solo sarebbe stata riaffermata la propria giurisdizione di accertamento.

Tale provvedimento è stato reclamato dalla Regione con atto notificato al Comune, ribadendo la carenza di giurisdizione del Commissario sulla scorta delle suseposte argomentazioni alle quali ha aderito il Comune, costituendosi. Sulle conclusioni del Procuratore Generale riportate in epigrafe il procedimento è stato trattenuto in decisione all'udienza del 7 febbraio 2008.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1 – L'ordinanza commissariale, statuendo l'estromissione della Regione, ha sicuramente valenza decisoria in ordine alla posizione di detta parte e, sia pure per implicito, relativamente alla giurisdizione del Commissario, quindi ritualmente è stata sottoposta a reclamo.

La questione della legittimazione regionale pertanto comporta preliminarmente l'esame della eccezione di giurisdizione.

Soccorre al riguardo la sopra richiamata ordinanza della Suprema Corte n. 6415/2006, emanata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione: il ricorso al potere regolatore delle sezioni Unite si era reso necessario, in quanto il Commissario aveva ritenuto di iniziare un procedimento di ufficio (facendo citare in giudizio sia il Comune interessato che la Regione) al fine di provvedere al reperimento ed alla collazione di tutti i provvedimenti emessi dallo stesso Commissario per il territorio del Comune e di

Franchini - et -

“attualizzare”, secondo il vigente catasto, gli identificativi delle terre oggetto degli indicati provvedimenti, così da poter disporre la trascrizione dei medesimi presso il competente ufficio del Territorio.

Con la citata ordinanza le Sezioni Unite, richiamata la modifica operata nel sistema della legge 16.06.1927 n. 1766 a seguito della promulgazione del D.P.R. 24.07.1977 n. 616 art. 66, ha ribadito che il trasferimento alle Regioni ordinarie delle competenze amministrative una volta attribuite al Commissario – relative all'accertamento ed alla liquidazione degli usi civici- ha fatto permanere solo le attribuzioni giudiziarie che dipendevano dall'esistenza di una controversia, non ricorrenti nella fattispecie.

Anche nel presente giudizio si è assistito nuovamente alla assunzione, del tutto *extra ordinem* da parte del Commissario, di attribuzioni di accertamento in assenza assoluta di contenzioso e quindi all'emanazione di un provvedimento abnorme (tale qualificato dalla Cass. sopra citata)

Va infine messo in rilievo che le attribuzioni giurisdizionali del Commissario non sono invocabili per il sol fatto che non vi sia stata una decisione definitiva sulla consistenza del demanio civico ma solo quando da tale incertezza origini una controversia e cioè la contrapposizione di posizioni tra ente titolare e usurpatori. La considerazione che precede è tanto più calzante sol che si consideri che, come ricordato nella narrativa che precede, lo stesso Commissario aveva dichiarato estinto il giudizio tra le medesime parti a seguito della ordinanza delle Sezioni Unite.

2 – La ritenuta carenza di giurisdizione in capo al Commissario fa sì che la sua decisione debba essere caducata in quanto non poteva conoscere della legittimazione della Regione. Non sussistono i presupposti per applicare l'art. 354 c.p.c. (e quindi rinviare le parti innanzi al Commissario) atteso che l'errore dell'estromissione della Regione è determinata innanzi tutto dalla carenza di giurisdizione in capo al decidente, così che nella fattispecie non si è scesi neppure alla valutazione del merito del provvedimento adottato da organo del tutto carente di potere giurisdizionale.

Nulla per le spese, essendo evidente l'improponibilità della tesi del Comune che vorrebbe che le stesse fossero a carico del Commissario, considerato come parte.

P.Q.M.

In accoglimento del reclamo della **REGIONE LAZIO** avverso l'ordinanza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Umbria e Toscana, emessa 18 maggio 2007 nel proc. n. 281/2006 di cronologico, dichiara la carenza di giurisdizione commissariale. Nulla per le spese

-0-0-0-0-

Così deciso in Roma il 15 febbraio 2008

Il Consigliere estensore

Franco Franchini

[Signature]



Il Presidente

[Signature]

Depositista in Cancelleria

Oggi 10 MAR 2008

IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA
Dr. Roberto Ferraro