



TRIBUNALE DI POTENZA

SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Potenza - Sezione Civile, riunito in camera di consiglio nella seguente composizione:

- 1) Dott. Aldo GUBITOSI, Presidente;
- 2) Dott. Giuseppe LO SARDO, Giudice relatore;
- 3) Dott.ssa Daniela AMMENDOLA, Giudice;

ha pronunciato la seguente

ordinanza

nel procedimento iscritto al n. 2949/2006 R.G. Vol. Giur., avente ad oggetto il reclamo avverso ordinanza in materia di sospensione della riscossione di cartella di pagamento e vertente

tra

CARCURO Rocco, rappresentato e difeso dall'Avv. Stefano ZOTTA, con studio in Potenza, e dall'Avv. Mauro SERRA, con studio in Potenza, ove elettivamente domiciliato, giusta procura in margine alla citazione introduttiva del giudizio di opposizione a cartella di pagamento;

- reclamante -

ed

il Comune di Banzi (PZ), in persona del Sindaco *pro tempore*, autorizzato a resistere nel giudizio di opposizione a cartella di pagamento in virtù di deliberazione adottata dalla Giunta Municipale in data 8 giugno 2006, n. 63, rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco BONITO OLIVA, con studio in Potenza, ove elettivamente domiciliato, giusta procura in margine alla comparsa di costituzione nel giudizio di opposizione a cartella di pagamento;

- **reclamato** -

nonché

la “E.TR. S.p.A.”, con sede in Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

- **reclamata** -

letto il reclamo;

esaminati gli atti;

sciolta la riserva assunta all’udienza del 30 novembre 2006;

visti gli artt. 669-terdecies, 669-quaterdecies, 737 e 738 cod. proc. civ.;

osserva:

1. Nel corso della causa promossa dinanzi al Tribunale di Potenza da CARCURO Rocco nei confronti del Comune di Banzi (PZ) e della “E.TR. S.p.A.” per l’annullamento della cartella esattoriale notificata in data 20 aprile 2006 col n. 01420060010810733000, avente ad oggetto il pagamento di canoni enfiteutici per gli anni dal 1998 al 2004 in relazione ad un terreno soggetto ad uso civico

(causa iscritta al n. 1517/2006 R.G.), CARCURO Rocco proponeva istanza per la sospensione della riscossione della cartella esattoriale. Instauratosi il contraddittorio tra le parti costituite nel giudizio di merito, il giudice istruttore rigettava l'istanza incidentale sul rilievo della spettanza della giurisdizione al Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici. Proposto reclamo avverso l'ordinanza denegativa della tutela inibitoria, il collegio si riservava per la decisione all'udienza del 30 novembre 2006.

2. Anzitutto, si rileva l'ammissibilità del reclamo ex art. 669-terdecies cod. proc. civ. avverso il provvedimento reso ai sensi dell'art. 29, primo comma, del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46. Difatti, considerando che il giudizio di merito ha per oggetto l'opposizione all'esecuzione (art. 615 cod. proc. civ.) preannunziata sulla base di cartella di pagamento (art. 25 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, quale novellato dall'art. 11 del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46) per entrate non tributarie (con conseguente sottrazione alle limitazioni imposte dall'art. 57, primo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, quale novellato dall'art. 16 del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46), l'art. 29, primo comma, del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46 configura un'ipotesi di cautela tipica per inibire l'esecutività della cartella di pagamento (a prescindere dall'inizio dell'esecuzione forzata, come è desumibile dall'inciso iniziale - "*ad esecuzione iniziata*" - dell'art. 29, terzo

comma, del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46), la quale è riconducibile nella sfera applicativa dell'art. 669-quaterdecies cod. proc. civ..

In tal senso, è stato affermato che il provvedimento che decide sull'istanza di sospensione del procedimento coattivo di riscossione è un provvedimento cautelare, caratterizzato dalla sommarietà del giudizio, dalla provvisorietà e dalla rigida strumentalità rispetto all'esito del giudizio di merito i cui effetti esso mira ad assicurare attraverso la tecnica dell'anticipazione e/o della conservazione: pertanto, esso è reclamabile ex art. 669 terdecies cod. proc. civ.. (in termini: Trib. Roma, 7 aprile 2000, inedita).

D'altra parte, ove pure si voglia ricondurre la previsione dell'art. 29, primo comma, del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46 nella figura generale della "*sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo*" (art. 615, primo comma, cod. proc. civ., quale novellato dall'art. 2, terzo comma, lett. e, n. 40, del D.L. 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni, nella Legge 14 maggio 2005 n. 80), non si può, comunque, addivenire ad una diversa conclusione in punto di diritto, essendo pacifica in dottrina la reclamabilità ex art. 669-terdecies cod. proc. civ. (nonostante il riferimento dell'art. 624, primo comma e secondo comma, cod. proc. civ., quale novellato dall'art. 2, terzo comma, lett. e, n. 42, del D.L. 14 marzo 2005 n. 35, convertito, con modificazioni, nella Legge 14 maggio

2005 n. 80, al giudice dell'esecuzione ed alla sospensione del processo esecutivo) dell'ordinanza adottata sul punto dal giudice dell'opposizione all'esecuzione (sul presupposto della sua natura cautelare).

Con l'ordinanza reclamata, il giudice del merito ha denegato la sospensione della riscossione della cartella di pagamento, argomentando che <<il rilievo della esistenza di una contestazione, da parte del soggetto occupatore, della demanialità dei suoli a fronte di una pretesa della Pubblica Amministrazione che invece si sorregge su tale presupposto di demanialità, l'incidenza ed influenza della *qualitas soli* sull'attività di identificazione della natura del canone imposto, il carattere pregiudiziale della identificazione di tale natura, non solo rispetto all'accertamento della legittimità formale dell'impiego della tipologia di procedura coattiva di pagamento in concreto azionata, ma altresì rispetto al vaglio della debenza delle somme e quindi della fondatezza del credito vantato sul piano sostanziale, integrano altrettanti argomenti che depongono in favore della spettanza della cognizione del merito alla giurisdizione del commissariato per la liquidazione degli usi civici>>.

E' convinzione del collegio che il *thema decidendum* esuli dalla cognizione spettante al giudice speciale, rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario.

In proposito, è il caso di osservare che l'opposizione all'esecuzione ex art. 615, primo comma, cod. proc. civ. (nella cui tipologia rientra l'opposizione a cartella di pagamento prima dell'esecuzione esattoriale) si sostanzia in una domanda tendente all'accertamento negativo della pretesa esecutiva del creditore procedente (in termini, da ultima: Cass., 29 marzo 2006, n. 7225).

Più specificamente, l'oggetto della controversia (in base alla stessa prospettazione del *petitum*) riguarda l'azionabilità *in executivis* della cartella di pagamento per canoni enfiteutici in relazione ad un terreno soggetto ad uso civico, di cui si contesta, a monte, l'*an debeatur*.

Secondo una consolidata giurisprudenza di legittimità, la giurisdizione dei commissari per la liquidazione degli usi civici ha ad oggetto, ai sensi dell'art. 29 della Legge 16 giugno 1927 n. 1766, tutte le controversie relative all'accertamento, alla valutazione e alla liquidazione dei diritti di uso civico, allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendicazione e ripartizione delle terre, e quindi, in sostanza, ogni controversia circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico e degli altri diritti di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonchè tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni affidate

ai commissari stessi (*ex plurimis*: Cass., SS.UU., 2 maggio 2003, n. 7894).

Peraltro, è stato affermato che la controversia, nella quale i privati concessionari della legittimazione all'occupazione di terre di uso civico contestino la pretesa del Comune al pagamento dei canoni enfiteutici da loro dovuti per la conseguita legittimazione, nonché la determinazione dei canoni medesimi, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario a norma dell'art. 5, secondo comma, della Legge 6 dicembre 1971 n. 1034, essendo in discussione il diritto soggettivo perfetto dei beneficiari di una concessione amministrativa - tale essendo, sostanzialmente, il provvedimento di "legittimazione" in questione, emesso a norma degli artt. 9 e 10 della Legge 16 giugno 1927 n. 1766 - a non essere sottoposti, da parte dell'ente pubblico, all'imposizione di canoni o di altre prestazioni pecuniarie se non nella misura e con le modalità stabilite dalla legge ed a far valere l'eventuale avvenuto adempimento della relativa obbligazione (in termini: Cass., SS.UU., 9 novembre 2004, n. 9286).

Nell'occasione, si è altresì precisato che, essendo questi i termini della controversia, appare con ogni evidenza che in discussione sono posizioni di diritto soggettivo perfetto, quali sono quelle del privato concessionario in generale o del privato beneficiario di un pubblico servizio a non essere sottoposto, da parte dell'ente pubblico, alla imposizione di canoni o di prestazioni pecuniarie in

genere se non nei limiti, nella misura e con le modalità stabilite dalla legge, ed a far valere l'eventuale avvenuto adempimento della relativa obbligazione, per cui la controversia rientra incontestabilmente nella giurisdizione del giudice ordinario, espressamente fatta salva, nella materia *de qua*, dall'art. 5, secondo comma, della Legge 6 dicembre 1971 n. 1034 (vedasi, in motivazione: Cass., SS.UU., 9 novembre 2004, n. 9286).

Ora, è evidente che analogo principio deve valere anche per la fattispecie (similare) in cui il privato contesta la pretesa del Comune alla corresponsione dei canoni enfiteutici in forza della "quotizzazione" di terreni soggetti ad uso civico, non venendo in rilievo alcun accertamento sulla *qualitas soli*. Difatti, non si controverte tra le parti sull'originaria appartenenza del terreno quotizzato al demanio collettivo, bensì sull'attuale spettanza del canone enfiteutico.

Per cui, il riconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario *in subjecta materia* induce il collegio a riesaminare l'eventuale sussistenza dei "*gravi motivi*" per la sospensione della riscossione ai sensi dell'art. 29, primo comma, del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46.

4. A tal fine, si impone un preliminare riepilogo degli antefatti processuali (secondo le risultanze emerse dalla documentazione prodotta dalle parti).

Durante l'età napoleonica, il Regno delle Due Sicilie aveva adottato una legislazione tesa alla graduale soppressione degli usi civici in favore di forme di appartenenza individuale dei c.d. "terreni demaniali".

In particolare, la Legge 1 settembre 1806 sulla "*ripartizione de' terreni demaniali*" aveva previsto che <<*i demani di qualsivoglia natura, feudali o di chiesa, comunali o promiscui, saranno ripartiti ad oggetto di esser posseduti come proprietà libere di coloro, ai quali toccheranno*>> (art. 1) ; che <<*i terreni, che in virtù di tale assegnazione ricaderanno alle università, saranno ripartiti tra i cittadini col peso della corrisponione di un annuo canone, proporzionato al giusto valore delle terre*>> (art. 4); che <<*le terre divise in forza della presente legge, saranno proprietà libere dei cittadini, sotto il peso del canone*>> (art. 9).

In adempimento della Legge 1 settembre 1806, il R.D. 8 giugno 1807 aveva stabilito che <<*sotto il nome di demani o terreni demaniali, s'intendono compresi tutti i territori aperti, culti, o inculti, qualunque ne sia il proprietario, su i quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità*>> (art. 1); che <<*coloro, che diverranno possessori delle porzioni derivanti dalla ripartizione dei demani di qualunque natura, resteranno pieni, liberi, ed assoluti padroni delle proprietà loro toccate, dimodochè ad eccezione dell'annua prestazione, ... godranno dell'intera facoltà di disporne come loro aggrada, o coll'alienarle, o darle in affitto,*

o con coltivarle, e riservarle al solo uso proprio, chiudendole, senza che alcuno possa vantarvi, o esercitarvi, sotto qualunque pretesto, niuno dei pretesi diritti, o usi civici di pascere, acquare, legnare, pernottare, o altri simili, sia in tempo che i territori stessi si trovano seminati, o che non vi penda frutto, sia dopo la raccolta>> (art. 4).

In tal senso, il R.D. 3 dicembre 1808 aveva disposto che <<*i cittadini concessionari, qualunque sia stato il modo di divisione, saranno riguardati come padroni delle quote loro spettate, e godranno di tutta la pienezza del dominio, e della proprietà, con farne liberamente uso. Saranno però tenuti alla corrisponsione del reddito, e si darà luogo alla devoluzione de' fondi conceduti pel reddito non pagato per un triennio>> (art. 32); che <<*redditi stabiliti su i demani divisi, saranno affrancabili alla ragione del 5 per 100 nel modo prescritto nel decreto 20 giugno del corrente anno pe' rediti ex-feudali>> (art. 36); che <<*le porzioni di terreno distribuite a' cittadini, saranno esenti da qualsivoglia servitù, e potranno chiudersi ad arbitrio de' rispettivi possessori>> (art. 38).***

Con ordinanza resa dal Commissario del Re in data 16 aprile 1812, la tenuta dell'ex-Badia di S. Maria di Banzi, di cui era stata riconosciuta la demanialità ecclesiastica, era stata assegnata per un 1/4 (un quarto) della zona boscosa a favore dei cittadini della Frazione di Banzi del Comune di Genzano di Lucania (Provincia di Basilicata) a titolo di compenso per gli usi civici vantati ed

esercitati sul demanio ecclesiastico (previo prelevamento degli appezzamenti denominati “Madama Giulia”, “Valle Angelo” e “Perazzetta”).

Le operazioni di misura, distacco ed immissione in possesso a favore degli interessati erano state omologate con ordinanza resa dal Commissario del Re in data 27 maggio 1812.

A seguito di ricorso proposto dall’Amministrazione dei Beni di Casa Reale (succeduta alla Badia di S. Maria) dinanzi alla Gran Corte dei Conti avverso la suddetta ordinanza, si era addivenuti alla conclusione di un arbitrato. Con lodo emesso in data 7 aprile 1829, il quale era stato sanzionato con Regio Rescritto in data 28 ottobre 1829, il collegio arbitrale aveva disposto l’annullamento dell’ordinanza resa dal Commissario del Re in data 16 aprile 1812 (con le operazioni conseguenziali).

Con R.D. 1 gennaio 1861, il Luogotenente Generale del Re d’Italia nelle Province Napoletane aveva istituito <<*commessarii speciali per recare a compimento le operazioni demaniali in queste provincie*>>, fissando il termine di un anno per l’espletamento dell’incarico. Quindi, con R.D. 3 luglio 1861, il Luogotenente Generale del Re d’Italia nelle Province Napoletane aveva approvato le <<*istruzioni per le operazioni de’ commessarii demaniali, istituiti col decreto del dì primo gennaio 1861*>>.

La prima operazione consisteva: <<*1°. nello scioglimento delle promiscuità, a norma del decreto del dì primo gennaio 1861; 2°.*

Nella divisione in massa de' demanii ex-feudali o ecclesiastici tra gli antichi baroni o i luoghi pii, gli aventi causa da essi ed i comuni, qualora tuttavia ne esistano; 3°. Nelle reintegre de' demanii comunali usurpati>> (art. 1, secondo comma).

La seconda operazione consisteva <<nelle suddivisioni in quote di tutte queste parti di demanii spettati o reintegrati a' comuni, non che di tutti i demanii di originaria loro appartenenza, secondo le regole stabilite nel Capo V di queste istruzioni: il tutto a norma delle leggi eversive del sistema feudale, pubblicate dal primo settembre 1806 in poi per lo scioglimento delle promiscuità, per la ripartizione dei demanii, e per la esecuzione delle decisioni della Commissione feudale>> (art. 1, secondo comma).

In ogni caso, si era stabilito che <<prima cura de' commessarii sarà quella di procedere simultaneamente in ciascun comune alle operazioni dello scioglimento di promiscuità, delle divisioni in massa, e delle reintegre, qualora vi sia luogo a tutte o ad alcune di esse. Queste compiute, procederanno alla suddivisione di quote della massa divisibile>> (art. 7).

Quanto, poi, alla “divisione in massa”, si era disposto che <<tutti i demanii ex-feudali o ecclesiastici non ancora divisi, ne' quali non abbiano luogo gli usi civici e le promiscuità, sono soggetti alla divisione necessaria a norma degli stabilimenti in vigore>> (art. 37).

Ma, essendo decorso il termine annuale e procedendo a rilento le operazioni, l'art. 16 della Legge 20 marzo 1865, all. E, aveva disposto che fossero <<... temporaneamente mantenuti nelle provincie napoletane e siciliane i procedimenti riguardanti scioglimenti di promiscuità, divisione in massa e suddivisione dei demani comunali, e quelli di reintegra per occupazione o illegittima alienazione dei demani medesimi ...>>.

Era evidente, quindi, come la legislazione unitaria si ponesse in linea di sostanziale continuità con la legislazione preunitaria, proseguendo nell'opera di smantellamento del sistema feudale e di agevolazione dei meno abbienti nell'accesso individuale alla proprietà fondiaria.

Dopo una serie di ricorsi proposti sia dall'Amministrazione dei Beni di Casa Reale che dai cittadini della Frazione di Banzi innanzi alla Gran Corte dei Conti ed al Consiglio di Stato, con ordinanza resa dal Prefetto della Provincia di Basilicata (nella qualità di Regio Commissario Ripartitore) in data 9 dicembre 1865, la tenuta dell'ex-Badia di S. Maria di Banzi era stata assegnata per 1/4 (un quarto) della zona boscosa e per 1/4 (un quarto) della zona aratoria a favore dei cittadini della Frazione di Banzi a titolo di compenso per gli usi civici vantati ed esercitati sul demanio ecclesiastico.

Anche tale ordinanza era stata impugnata sia dall'Amministrazione del Demanio (succeduta, dopo la caduta del Regno delle due

Sicilie e l'avvento del Regno d'Italia, all'Amministrazione dei Beni di Casa Reale) che dai cittadini della Frazione di Banzi innanzi alla Corte di Appello di Potenza. Con sentenza resa da quest'ultima in data 17 agosto 1866, la tenuta dell'ex-Badia di S. Maria di Banzi era stata assegnata per 1/3 (un terzo) della zona boscosa e per 1/3 (un terzo) della zona aratoria a favore dei cittadini della Frazione di Banzi a titolo di compenso per gli usi civici vantati ed esercitati sul demanio ecclesiastico. Tale decisione era stata confermata con sentenza resa dalla Corte di Cassazione in data 27 giugno 1874.

Le operazioni di misura, distacco ed immissione in possesso erano state eseguite soltanto per la zona boscosa, assegnandosi alla Frazione di Banzi l'estensione di ha 1477.72.42 (ettari millequattrocentosettantasette, are settantadue e centiare quarantadue), la quale corrispondeva ad 1/3 (un terzo) della complessiva estensione di ha 4345.82.02 (ettari quattromilatrecentoquarantacinque, are ottantadue e centiare due).

Le suddette operazioni erano state omologate con ordinanza resa dal Prefetto della Provincia di Basilicata (nella qualità di Regio Commissario Ripartitore) in data 20 aprile 1886.

In seguito, la predetta superficie era stata suddivisa in n. 1.405 (millequattrocentocinque) quote, le quali erano state assegnate ai cittadini versanti in condizioni disagiate. Tali assegnazioni erano state approvate con ordinanza resa dal Prefetto della Provincia di

Basilicata (nella qualità di Regio Commissario Ripartitore) in data 5 giugno 1892. In tale sede, si era stabilito che <<i>... quotisti saranno immessi nel possesso definitivo delle quote loro toccate in sorte, dopo che la presente ordinanza sarà munita della Sovrana approvazione, in seguito di che saranno considerati proprietari delle medesime quote, con le restrizioni però contenute negli articoli 31 e 32 del Regio Decreto 3 dicembre 1808, 185 della Legge 12 dicembre 1816, nel Regio Rescritto del 18 giugno 1851, e nell'articolo primo del Regio Decreto 3 dicembre 1852, il quale estende a 20 anni il divieto di potersi alienare le quote demaniali, ritenendosi per alienazione non solo la vendita pura e semplice, ma anche la cessione in fitto per un periodo maggiore di quattro anni, la costituzione di ipoteca a favore di altri, l'enfiteusi e l'anticresi>> e che <<per ciascuna quota sarà pagato dal rispettivo concessionario, suoi eredi o successori, il canone stabilito entro il mese di Agosto di ciascun anno, a cominciare dal 1892, oltre il rimborso a favore del Comune dell'imposta fondiaria sino a quando saranno eseguite le vulture catastali>>.

L'ordinanza *de qua* era stata approvata con R.D. 5 giugno 1892. Essendo rimaste incolte per abbandono o decesso dei concessionari, n. 27 (ventisette) quote erano state riconcesse. Tale riconcessione era stata approvata con ordinanza resa dal Prefetto della Provincia di Basilicata (nella qualità di Regio Commissario

Ripartitore) in data 7 marzo 1896. L'ordinanza *de qua* era stata approvata con R.D. 15 marzo 1896.

Le predette quote erano state inserite nel ruolo degli occupatori proposti per la legittimazione (redatto nell'anno 1938), unitamente ad altre quote che erano state alienate nel periodo del divieto.

All'esito di tale aggiornamento, il ruolo degli occupatori proposti per la legittimazione conteneva l'annotazione di n. 169 (centosessantanove) quote.

Con deliberazione adottata dal Consiglio Municipale in data 30 novembre 2002, n. 59, il Comune di Banzi (PZ) aveva deciso di procedere, per l'anno 2002, alla riscossione dei canoni relativi alle n. 1.405 (millequattrocentocinque) quote - con l'esclusione delle n. 169 (centosessantanove) quote risultanti dallo stato delle arbitrarie occupazioni - di terreno del demanio civico che erano state assegnate negli anni 1891/1892, demandando alla Giunta Municipale l'esatta determinazione del canone.

Con deliberazione adottata dalla Giunta Municipale in data 16 gennaio 2002, n. 20, il canone era stato determinato in misura pari al reddito dominicale vigente, stabilendosene la riscossione anche per gli ultimi cinque anni, senza alcuna maggiorazione di interessi legali. Con deliberazione adottata dalla Giunta Municipale in data 16 gennaio 2002, n. 21, analoga determinazione era stata presa con riguardo al canone posto a carico degli occupatori delle n. 169

(centosessantanove) quote risultanti dallo stato delle arbitrarie occupazioni.

5. Anzitutto, CARCURO Rocco ha dedotto la nullità dell'iscrizione a ruolo e della cartella di pagamento per violazione dell'art. 21 del D.L. vo 26 febbraio 1999 n. 46, a tenore del quale le entrate degli enti pubblici aventi causa in rapporti di diritto privato sono iscritte a ruolo quando risultano da “*titolo avente efficacia esecutiva*”. A suo dire, infatti, i canoni di cui il Comune di Banzi (PZ) ha preteso il pagamento - sul presupposto della ripartizione e dell'assegnazione tra i cittadini di terreni soggetti ad uso civico - rappresentano delle “*obligationes propter rem*”, le quali accedono alla titolarità della proprietà fondiaria.

Ora, non vi è dubbio che le assegnazioni di terreni soggetti ad uso civico per cui è causa non soggiacciono - per evidenti ragioni di diritto intertemporale - alla disciplina dettata in materia di “*quotizzazione*” dalla Legge 16 giugno 1927 n. 1766.

Quest'ultima aveva stabilito che <<*i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università, ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo*

permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria>> (art. 11) ; che <<i> terreni indicati alla lettera b) dell'articolo 10 (rectius: 11) sono destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità. Gli atti della ripartizione affidati agli istruttori e periti saranno omologati dal commissario e sottoposti all'approvazione sovrana>> (art. 13); che <<l'assegnazione dei terreni alle due categorie di cui all'art. 11 sarà determinata dal commissario, contemperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale, in base ad un piano di massima compilato da un delegato tecnico designato dal Commissario, previa autorizzazione del Ministro per l'economia nazionale>> (ora, Ministero delle politiche agricole e forestali) (art. 14); che <<l'assegnazione delle unità fondiarie risultanti dalla ripartizione è fatta a titolo di enfiteusi, con l'obbligo delle migliorie e della osservanza delle altre condizioni determinate nel piano di ripartizione di cui agli articoli 13 e 15, sotto pena di devoluzione a favore del Comune, della frazione, o della associazione degli utenti>> (art. 19); che <<il canone sarà fissato in base al prezzo dell'unità fondiaria, realizzabile in libera

contrattazione, tenuto conto dei vincoli giuridici apposti all'assegnazione e del precedente diritto dell'assegnatario. Nel caso di ipoteca iscritta per mutui contratti per opere preliminari di sistemazione e trasformazioni fondiarie, nel canone sarà distinta la parte da corrispondersi agli istituti mutuantii>> (art. 20); che <<le unità fondiarie abbandonate o devolute saranno riassegnate con le norme di cui agli articoli 13 e

19. Non sarà ammessa l'affrancazione se non quando le migliori saranno state eseguite ed accertate: l'accertamento sarà fatto dalla locale Cattedra di agricoltura (ora, Ispettorato provinciale dell'agricoltura). Prima dell'affrancazione le unità suddette non potranno essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo>> (art. 21).

A ben vedere, nel contesto dell'ordinamento corporativo, la quotizzazione aveva un duplice scopo: quello di favorire la coltura intensiva delle terre ed accrescere la produzione nazionale, nonché quello di favorire la costituzione della piccola proprietà contadina (*ex plurimis*: Cass., 31 agosto 1947, n. 1365; Cass., 18 marzo 1949, n. 6091; Cass., SS.UU., 24 marzo 1953, n. 802).

In tal senso, è stato affermato che <<*la legge sul riordinamento degli usi civici tende a conseguire il duplice fine di sollevare le sorti delle popolazioni rurali e, ad un tempo, di dare incremento alla produzione nazionale, curando che zone generalmente incolte e scarsamente coltivare fossero assoggettate a trasformazioni*

fondiarie e avviate a coltura intensiva>>, per cui <<essa ha stabilito, mutuando opportuni criteri da leggi napoletane del 1808 e 1816, un sistema di norme armonicamente coordinate>>, in modo che <<la massa dei beni già soggetta ad usi civici e suscettibile di coltura agraria viene ripartita fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, ma l'assegnazione è fatta solo a titolo di enfiteusi con l'obbligo delle miglorie e della osservanza delle altre condizioni determinate nel piano di ripartizione, e poiché "nel mantenimento del vincolo di enfiteusi che importa la devoluzione si ha garanzia per l'adempimento degli obblighi a cui fu subordinata la concessione del fondo", e non è ammessa la affrancazione se non dopo l'esecuzione e l'accertamento delle prescritte miglorie né prima dell'affrancazione la divisione o la alienazione del fondo a qualsiasi titolo>> (in termini: Cass., SS.UU., 24 marzo 1953, n. 802).

Pur avendo il legislatore affermato che l'assegnazione è fatta "a titolo di enfiteusi", si tratta pur sempre di un provvedimento concessorio di diritto pubblico (*ex plurimis*: Cass., 21 gennaio 1936, n. 238; Cass., 28 maggio 1941, n. 1576).

Con la concessione, effettuata a norma della legge sul riordinamento degli usi civici, a privati quotisti ed in attuazione del piano di ripartizione, di terre di uso civico, con il pagamento di un annuo canone a favore del direttario, l'originario concedente

acquista, su detti terreni, a titolo di enfiteusi l'utile dominio che, per disposizioni cogenti della legge stessa, è inalienabile, per qualsiasi titolo, fino a che il concessionario quotista non abbia provveduto all'affrancazione dopo l'effettuazione delle migliorie fissate nel piano di ripartizione e nell'atto di concessione (in termini: Cass., 30 agosto 1960, n. 2400).

Ad ogni modo, non si tratta di enfiteusi di diritto privato in quanto il fondo quotizzato non cessa di essere "bene demaniale" e solo dopo l'affrancazione l'enfiteuta diventa proprietario pieno con la trasformazione del fondo da demaniale in allodiale (in termini: Cass., 7 maggio 1968, n. 1404).

Prima dell'affrancazione, quindi, non è possibile cedere neppure la posizione giuridica di enfiteuta proprio perché il fondo continua ad essere oggetto della peculiare disciplina civilistica.

Difatti, la cessione tra privati di beni comunali soggetti ad uso civico, quali quelli di cui alla cat. A) [*"terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente"*, che non possono essere alienati neppure dall'ente pubblico, se non con l'autorizzazione della Regione] ed alla cat. B) [artt. 11 (<<*terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria*>>), 13 (<<*i terreni di cui alla lettera B dell'art. 10*>> - terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria - <<*destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento culturale, fra le famiglie dei coltivatori*

diretti del comune o della frazione>>), 21 (<<unità fondiarie abbandonate o devolute>>, riassegnate ex artt. 13 e 19)] della Legge 16 giugno 1927 n. 1766 è nulla (non già per illiceità bensì) per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa (da ultima: Cass., 3 febbraio 2004, n. 1940)..

Su tali premesse, dal lato attivo, sussiste a favore dell'assegnatario un diritto soggettivo all'utilizzazione economica del fondo che, traendo argomento dalla qualificazione normativa, è simile alla posizione dell'enfiteuta (dominio utile del fondo): essa attribuisce al titolare il pieno godimento delle utilità della quota (vedasi: Cass., 2 novembre 1951, n. 2659)

Dal lato passivo, sussiste, invece, a carico dell'assegnatario: a) l'obbligo di migliorare il fondo; b) l'obbligo di corrispondere il canone; c) l'obbligo di non dividere, alienare o cedere a qualsiasi titolo i fondi concessi in enfiteusi. L'osservanza di tali obblighi è imposta sotto pena della devoluzione a favore del Comune o della frazione o dell'associazione degli utenti.

Come è stato riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa (in termini: Cons. Stato, 27 agosto 1946, *Foro it.*, 1947, III, c. 30), vi è un evidente parallelismo tra la legislazione italiana e la legislazione napoletana (napoleonica e borbonica) sulle quotizzazioni, profilandosi una sorta di continuità tra il diritto preunitario ed il diritto unitario.

Invero, la legislazione napoleonica, pur prevedendo che la quotizzazione avvenisse mediante assegnazione dei demani ai singoli, con l'imposizione di canoni, con l'obbligo di migliorie, con il divieto di alienare le terre prima del decorso di venti anni, tacevano della natura del rapporto, ispirandosi allo sfavore che, nel periodo della rivoluzione francese, si era determinato contro questa, ritenuta un relitto del dominio feudale (in termini: Cass., SS.UU., 3 aprile 1963, n. 827).

Pertanto, anche la quotizzazione prevista dalla legislazione napoleonica, oltre a dipendere pur sempre da una concessione amministrativa (vedansi gli artt. 67 e 68 delle istruzioni approvate con R.D. 3 luglio 1861: <<La quotizzazione de' demanii è operazione puramente amministrativa. Quindi le ordinanze de' commissarii in questa materia saranno sempre soggette alla superiore approvazione>>; <<Contro alle dette ordinanze non compete alle parti reclamo giuridico, ma semplice ricorso amministrativo>>), prevedeva a carico dell'assegnatario: a) l'obbligo di migliorare il fondo (l'art. 185 della Legge 12 dicembre 1816 stabiliva al devoluzione al demanio comunale delle quote lasciate incolte per tre anni consecutivi o abbandonate o alienate o ipotecate nel decennio dalla data del possesso); b) l'obbligo di corrispondere il canone annuo (l'art. 32 del R.D. 3 dicembre 1808 sanzionava la morosità del concessionario per un triennio con la devoluzione della quota al demanio comunale); c) l'obbligo di non

dividere, alienare o cedere a qualsiasi titolo il fondo per un ventennio (art. 1 del R.D. 3 dicembre 1852).

Peraltro, non si deve tralasciare che la legislazione napoleonica contemplava anche la possibilità di affrancazione del fondo, disponendo che <<*i rediti stabiliti su i demani divisi, saranno affrancabili alla ragione del 5 per 100 nel modo prescritto nel decreto de' 20 giugno del corrente anno pe' rediti ex-feudali*>> (art. 36 del R.D. 3 dicembre 1808).

Come si è detto, a differenza dell'art. 19 della Legge 16 giugno 1927 n. 1766, che ha qualificato in termini di “*enfiteusi*” il diritto spettante al quotista sul fondo, l'art. 9 della Legge 1 settembre 1806 ha taciuto sulla natura del rapporto, limitandosi a stabilire che <<*le terre divise in forza della presente legge, saranno proprietà libere dei cittadini, sotto il peso del canone*>>.

Tuttavia, le circonlocuzioni utilizzate dal legislatore napoleonico per catalogare le facoltà spettanti all'assegnatario sul fondo (<<*coloro, che diverranno possessori delle porzioni derivanti dalla ripartizione dei demani di qualunque natura, resteranno pieni, liberi, ed assoluti padroni delle proprietà loro toccate, dimodochè ad eccezione dell'annua prestazione, ... godranno dell'intera facoltà di disporne come loro aggrada, o coll'alienarle, o darle in affitto, o con coltivarle, e riservarle al solo uso proprio, chiudendole, senza che alcuno possa vantarvi, o esercitarvi, sotto qualunque pretesto, niuno dei pretesi diritti, o usi civici di pascere,*

acquare, legnare, pernottare, o altri simili, sia in tempo che i territori stessi si trovano seminati, o che non vi penda frutto, sia dopo la raccolta>>; <<i cittadini concessionari, qualunque sia stato il modo di divisione, saranno riguardati come padroni delle quote loro spettate, e godranno di tutta la pienezza del dominio, e della proprietà, con farne liberamente uso>>) non consentono di ritenere che il diritto concesso possa essere ricondotto all'archetipo tradizionale della proprietà fondiaria. Difatti, le limitazioni poste a carico dell'assegnatario, per quanto alcune siano soltanto temporanee, non si confanno al contenuto tipico dello statuto dominicale. Ciò vale, in particolare, per l'obbligazione di corrispondere il canone annuo a favore del Comune, senza limite temporale, fino all'eventuale affrancazione.

Come è noto, il legislatore napoleonico aveva assunto un atteggiamento di estremo disfavore per l'enfiteusi (non a caso, ignorata dal codice francese del 1806) in ragione del legame storico con il feudalesimo, come è testimoniato dalla Legge 2 agosto 1806 (avente ad oggetto l'abolizione delle prestazioni di origine feudale), nonché dal R.D. 20 giugno 1808, dal R.D. 16 ottobre 1809 e dal R.D. 11 dicembre 1841 (avente ad oggetto la regolamentazione della corresponsione dei redditi perpetui e dei censi riservativi).

Ad ogni modo, nonostante l'intenzione di creare - attraverso la quotizzazione - un nuovo modello di godimento individuale dei

terreni soggetti ad uso civico, che fosse assimilabile alla proprietà per l'ampiezza delle facoltà riconosciute al singolo assegnatario, esso ha finito col plasmare il diritto del quotista - in modo ibrido - sulla falsariga del “*dominio utile*” nell'enfiteusi di fondo rustico, non essendo compatibile l'imposizione (a tempo indeterminato) del canone annuo con l'essenza stessa della proprietà. Ne è confermata la previsione della affrancabilità mediante capitalizzazione del canone annuo.

Per cui, l'art. 19 della Legge 16 giugno 1927 n. 1766 si è limitato a prendere atto della realtà storica della quotizzazione, traendone le ovvie conseguenze sul piano della dogmatica giuridica.

Quindi, in difetto di affrancazione, la quotizzazione dei terreni soggetti ad uso civico (in epoca anteriore all'entrata in vigore della Legge 16 giugno 1927 n. 1766) ha attribuito agli assegnatari (nonché ai loro aventi causa) un diritto equiparabile in *toto* all'enfiteusi, il cui titolo costitutivo è rappresentato da una concessione amministrativa (l'ordinanza prefettizia).

D'altra parte, a conforto di tale interpretazione, si può anche richiamare l'art. 26 del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 (portante l'“*approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927 n. 1766, sul riordinamento degli usi civici*”), il quale ha previsto il mantenimento e la trasformazione in “*enfiteusi perpetua*” delle “*concessioni di terra ad utenza con l'obbligo di migliorare*” fatte sotto l'impero di precedenti legislazioni. Ne

discende, quindi, che la proprietà dei terreni permane tuttora in capo al Comune, il quale ha diritto alla riscossione del canone annuo nei confronti dei singoli assegnatari.

6. In definitiva, la quotizzazione disciplinata dalla Legge 16 giugno 1927 n. 1766, attribuendo agli assegnatari un diritto reale parziario, fa permanere la natura demaniale civica delle terre, destinata ad estinguersi se ed in quanto intervenga l'affrancazione, con la conseguenza che, nel caso anzidetto, deve escludersi la trasformazione dell'uso civico in allodio, la quale è conseguenza tipica del diverso istituto della legittimazione.

La demanialità dei beni in oggetto non viene meno per effetto della ripartizione, nel senso che fino a quando rimanga in capo all'ente concedente il dominio diretto sulle terre ripartite, non si può dire che si possa verificare la trasformazione del demanio in allodio, cioè della proprietà pubblica in proprietà privata, soggiacendo alla disciplina pubblicistica, anche dopo la quotizzazione, fino al consolidamento nel quotista del dominio diretto con il dominio utile.

Quando si dice che la ripartizione delle terre fa cessare la demanialità delle terre di uso civico, si vuol significare che, con la ripartizione, cessa la destinazione della terra stessa all'uso collettivo (in termini: Cass., 23 giugno 1939, n. 2157). Ma, anche cessando siffatta destinazione, non viene meno la disciplina

pubblicistica fino a che, dopo l'affrancazione, la terra passi definitivamente nel dominio del privato.

Tuttavia, analoghe conclusioni non possono valere per la quotizzazione avvenuta prima dell'entrata in vigore della Legge 16 giugno 1927 n. 1766.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che, con la trasformazione in enfiteusi perpetua della concessione ad utenza e miglioria (regolata dall'art 26 del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332), si ha un rapporto derivato da altro precedente rapporto, avente un contenuto diverso, ed il diritto che ne risulta è di natura reale e perpetua; nel caso, invece, di assegnazione di beni a seguito di quotizzazione in unita distinte (regolata dagli artt. 47 ss. del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332), si ha un rapporto originario, non dipendente da altro rapporto, ed il diritto che ne risulta ha egualmente natura reale, ma è precario ed in relazione agli effetti dei relativi provvedimenti; mentre nel primo caso si attua una vera e propria sdemanializzazione del bene, con l'attribuzione al legittimato di un diritto soggettivo di natura privatistica, nel secondo caso, non muta affatto la natura del bene, che conserva, tuttavia, il proprio carattere demaniale (in termini: Cass., SS.UU., 27 marzo 1963, n. 747).

Ne consegue che, in tal caso, il fondo può essere considerato come “*allodiale*”, sul presupposto dell'inapplicabilità della Legge 16 giugno 1927 n. 1766, essendone consentita la libera alienabilità

(dopo il decorso del ventennio stabilito dall'art. 1 del R.D. 3 dicembre 1852).

7. Su tali premesse, si deve ritenere la natura privatistica del canone dovuto dall'assegnatario al Comune, non rilevando la qualificazione giuridica del diritto costituito con la quotizzazione anteriore alla Legge 16 giugno 1927 n. 1766.

Per conseguenza, il Comune non era legittimato ad avvalersi della riscossione coattiva mediante ruolo (art. 17, secondo comma, del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46), in quanto, trattandosi di entrate aventi causa in rapporti di diritto privato, era necessaria la preventiva formazione (in sede giudiziale) di un titolo avente efficacia esecutiva (art. 21 del D.L.vo 26 febbraio 1999 n. 46).

8. Quanto alla cartella di pagamento, CARCURO Rocco ha contestato la difformità di contenuto rispetto alla diffida ad adempiere di cui alla nota inviata dal Comune di Banzi (PZ) in data 4 marzo 2005, prot. n. 2081, nonché la lacunosità nell'individuazione del beneficiario e della causale del pagamento richiesto.

Sotto il primo profilo, si rileva che la dedotta contraddittorietà è soltanto apparente, dal momento che la pretesa creditoria è chiaramente riferita ai canoni maturati per gli anni 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005.

Sotto il secondo aspetto, si evidenzia che il documento esattoriale contiene - nella pagina del “*dettaglio degli addebiti*” - l'esplicita

indicazione dell'ente creditore (*"Ufficio Tributi - Comune di Banzi"*). Peraltro, la descrizione del titolo obbligatorio (*"censi e canoni diversi ... anni di imposta: 1998-2005/prot. n. 2081 del 04.03.2005"*) può essere integrata - per quanto esposto nella citazione introduttiva della causa di merito - con il richiamo *per relationem* alla intimazione contenuta nella diffida di pagamento, risultandone una sufficiente cognizione della *causa debendi*.

Ad ogni modo, non può sottacersi che i vizi formali della cartella di pagamento possono essere fatti valere mediante l'opposizione agli atti esecutivi (*ex plurimis*: Cass., 20 aprile 2006, n. 9180), la quale deve essere proposta, a pena di decadenza, entro cinque giorni dalla notificazione della cartella di pagamento (art. 617 cod. proc. civ.).

Nella specie, tenendo conto che la cartella di pagamento è stata notificata in data 20 aprile 2006 e che la citazione in opposizione è stata notificata in data 20 maggio 2006, è evidente la perenzione del termine decadenziale. Per cui, ogni censura sulla regolarità formale della cartella di pagamento appare, allo stato, inidonea a supportare un favorevole apprezzamento del *fumus boni juris*.

9. Ancora, CARCURO Rocco ha eccepito l'estinzione del canone preteso dal Comune di Banzi (PZ) sulla base della quotizzazione per effetto dell'art. 1 della Legge 29 gennaio 1974 n. 18.

A ben vedere, l'estinzione *ex lege* era limitata ai *«rapporti perpetui reali e personali, costituiti anteriormente, alla data del*

28 ottobre 1941, in forza dei quali le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato, comprese l'Amministrazione del fondo per il culto, l'Amministrazione del fondo di beneficenza e di religione nella città di Roma e l'Amministrazione dei patrimoni riuniti ex economici hanno il diritto di riscuotere canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni in denaro o in derrate, in misura inferiore a lire 1.000 annue>>.

Per cui, il collegio ritiene che i Comuni non possano essere ricompresi nel novero dei soggetti destinatari della norma liberatoria, la quale non si presta (per la sua eccezionalità) ad un'interpretazione analogica.

10. Da ultimo, CARCURO Rocco ha eccepito la prescrizione del diritto vantato dal Comune di Banzi (PZ) con riguardo al canone annuo per la mancata percezione da oltre un trentennio.

In proposito, si osserva che, tanto sotto il vigore dell'abrogato codice civile del 1865 che sotto quello del vigente codice civile del 1942, l'enfiteusi è stata configurata come un diritto reale di godimento a favore del concessionario o utilista sul fondo che rimane di proprietà del concedente, che si usa denominare titolare del dominio diretto; per cui, mentre è possibile (art. 970 cod civ) la prescrizione per non uso del diritto del concessionario, il dominio diretto è imprescrittibile. La proprietà, naturalmente, può essere acquistata da chiunque con il possesso *ad usucapionem* protratto per il termine di legge, ma l'enfiteuta, proprio perché il suo

possesso corrisponde all'esercizio di un diritto reale su cosa altrui, non può - per il preciso disposto dell'art 1164 cod. civ. vigente e dell'art 2116 cod. civ. abrogato - usucapire la proprietà se il titolo del suo possesso non è mutato per causa proveniente da un terzo o in forza di opposizione da lui fatta contro il diritto del proprietario: l'omesso pagamento del canone, per qualsiasi tempo protratto, non giova a mutare il titolo del possesso, neppure nel singolare caso che al pagamento sia stata attribuita dalle parti efficacia ricognitiva (*ex plurimis*: Cass., 2 febbraio 1973, n. 323; Cass., 15 novembre 1976, n. 4231).

Per cui, il mancato pagamento del canone protrattosi per un periodo ultravventennale non comporta l'usucapione a favore dell'enfiteuta, ma solo la prescrizione quinquennale (nella specie, comunque, non dedotta con l'opposizione all'esecuzione) del debito per le annualità scadute (art. 2948, n. 4, cod. civ.).

11. Alla stregua delle precedenti argomentazioni, si può, senz'altro, apprezzare la sussistenza del *fumus boni juris* ai fini della concessione della tutela inibitoria.

Ciò non di meno, le allegazioni addotte sono insufficienti con riguardo alla prospettazione del *periculum in mora*, ove si tenga conto, in particolare, dell'esigua consistenza della somma complessiva per cui è stata emessa la cartella di pagamento (il cui eventuale esborso nelle more della causa di merito non sembra idoneo ad arrecare un significativo depauperamento del *solvens*).

Per cui, non rilevandosi il pericolo di un pregiudizio grave ed irreparabile alla sfera personale o patrimoniale del reclamante (tale non potendo valutarsi, in questa sede, il mero avvertimento del concessionario circa l'eventuale ricorso al fermo amministrativo di beni mobili registrati o all'iscrizione di ipoteca su beni immobili in vista dell'esecuzione forzata), il collegio valuta l'insussistenza di “*gravi motivi*” per sospendere la riscossione della cartella di pagamento.

Sia pure con diversa motivazione, non resta, dunque, che addivenire al rigetto del reclamo ed alla conferma del provvedimento impugnato.

12. La liquidazione delle spese del presente procedimento deve essere rinviata all'esito della causa di merito.

P.T.M.

Il Tribunale di Potenza - Sezione Civile, in composizione collegiale, pronunciando sul reclamo proposto, con ricorso depositato in data 4 ottobre 2006, da CARCURO Rocco nei confronti del Comune di Banzi (PZ), in persona del Sindaco *pro tempore*, e della “E.TR. S.p.A.”, con sede in Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, avverso l'ordinanza resa in data 25 settembre 2006 dal giudice designato per la trattazione della causa iscritta al n. 1517/2006 R.G., così provvede:

1. rigetta il reclamo;

2. rinvia per la liquidazione delle spese del presente procedimento all'esito della causa di merito;
3. manda alla Cancelleria per le comunicazioni di rito.
Potenza, 29 marzo 2007.

IL PRESIDENTE

- Dott. Aldo GUBITOSI -