

Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 19-12-2009, n. 26816

Rilevato che P.L. con atto notificato il 10 maggio 2007 convenne l'Universitaria agraria di Nettuno davanti al Tribunale di Velletri e domandò l'accertamento dell'acquisto per usucapione di un terreno facente parte di un bosco denominato "(OMISSIS)", gravato da uso civico, e, in subordine, il suo trasferimento a norma dell'art. 2932 c.c., nonchè la condanna della convenuta al risarcimento dei danni;

rilevato che a fondamento delle domande il P. espose che l'Università agraria con delibera del consiglio di amministrazione n. 20 del 17 marzo 1967 aveva accolto la sua domanda di cessione onerosa del terreno per la realizzazione di una iniziativa industriale e l'aveva immesso nel relativo possesso, ma non era addivenuta alla stipula del contratto di compravendita, nonostante il Commissario per la liquidazione degli usi civici di Roma gli avesse comunicato l'11 gennaio 1974 l'avvenuto rilascio il 15 dicembre 1973 dell'autorizzazione ministeriale alla cessione ed egli avesse confermato alla convenuta il 20 agosto 1974 la volontà dell'acquisto;

rilevato che l'Università agraria resistette in giudizio, eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici del Lazio, Toscana ed Umbria, in quanto la controversia aveva ad oggetto un bene sottoposto alla disciplina degli usi civici;

rilevato che il 25 febbraio 2008 intervennero volontariamente nel processo Z.A., P.S. e P.R., eredi legittime di Pa.Si., aderendo all'eccezione di difetto di giurisdizione;

rilevato che il P. con ricorso del 14 novembre 2008 ha proposto istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41 c.p.c., ed ha chiesto alle sezioni unite della Corte di cassazione di dichiarare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, osservando che:

il terreno da lui posseduto era ricompreso in un'area più estesa di proprietà dell'Università Agraria, che nel tempo era stata venduta e lottizzata dalla Cooperativa Artigiani di Nettuno;

i limiti alla commercializzazione del bene erano stati rimossi dalle autorizzazioni alla cessione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e del Commissario per la liquidazione degli usi civici;

l'Università aveva già alienato il 15 giugno 2007 un'altra porzione del terreno a Pa.Si.;

sulla superficie egli aveva costruito dei capannoni industriali, per i quali aveva avanzato domanda di condono edilizio, e la L.R. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, succ. mod. dalla L.R. n. 57 del 1996 e dalla L.R. n. 6 del 2005, aveva consentito ai comuni ed alle università agrarie di alienare i terreni "di proprietà collettiva" posseduti dagli "occupatori" a condizione che le costruzioni ivi esistenti fossero "condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi";

la Corte costituzionale con sentenza n. 511/1991 aveva ritenuto legittime le leggi regionali di "sanatoria", che disponevano la "classificazione" dei beni demaniali sulla base del fatto che le terre civiche ivi considerate avevano perduto la qualità di bene demaniale; rilevato che l'Università Agraria ha ribadito nel controricorso l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario e di

giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, deducendo che:

non è ammissibile una sdemanializzazione tacita dei beni di uso civico, in quanto, appartenendo essi alla collettività dei cittadini ed essendo gestiti e amministrati dalla p.a. al solo fine di garantirne la destinazione, non assume alcun rilievo rispetto a tali beni una volontà dispositiva della p.a. che non si sia manifestata nei casi e nelle forme previste dalla legge;

la delibera di cessione onerosa adottata nel 1975 dal consiglio di amministrazione dell'Università e l'autorizzazione ministeriale dello 11 gennaio 1974, pervenuta per il tramite del Commissario per la liquidazione degli usi civici, avevano perso efficacia, perchè la sequenza degli atti richiesta dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 12, per la cessione di un bene gravato da uso civico - nella quale l'autorizzazione ministeriale si inserisce come atto prodromico di solo controllo - non si era perfezionata ed il diritto del P. alla stipula della compravendita si era prescritto per il decorso di circa un trentennio dalla accettazione della delibera;

l'alienazione nel 2007 a Pa.Si. di una porzione del terreno, in base ad una domanda da lui presentata il 19 aprile 2006 e ad una delibera anteriore all'instaurazione del giudizio adottata dall'Università a norma della L.R. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, art. 8, non aveva fatto perdere altrettante porzione la sua natura demaniale;

le controversie attinenti l'applicazione e/o l'applicabilità della normativa regionale e l'esercizio del potere discrezionale dell'Università agraria di alienare i terreni gravati da uso civico rientrano, a norma della L. n. 1766 del 1927, art. 29, nella giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici;

nell'area nella quale era ricompreso il terreno non sussistevano solo insediamenti artigianali o industriali, ma anche superfici destinate a bosco od a pascolo;

la Corte costituzionale con la sentenza n. 511/1991 aveva ribadito l'imprescrittibilità dei diritti di uso civico, l'indisponibilità delle terre collettive ed il vincolo di immutabilità della loro destinazione ed aveva esaminato ipotesi di classificazione diverse da quelle del terreno oggetto della controversia;

ritenuto che l'istanza di regolamento di giurisdizione è ammissibile, non avendo il tribunale emesso anteriormente alla sua formulazione alcuna decisione sul merito della causa o su una questione processuale (cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 20 ottobre 2006, n. 2251);

ritenuto che la L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, attribuisce alla giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici "le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti ... (di uso civico) ..., 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 loro affidate";

ritenuto che, relativamente a dette controversie, costituisce ius receptum che la giurisdizione del Commissario sussiste ogni qualvolta la soluzione delle questioni afferenti alle materie elencate nella disposizione si pone come antecedente logico-giuridico della decisione e, in particolare, quando la decisione relativa alla titolarità od all'estinzione degli usi civici, ovvero alle conseguenze della cessione o dell'espropriazione dei terreni soggetti ad usi civici, presuppone come antecedente logico necessario la valutazione e la pronuncia in merito alla qualitas soli (cfr. da ultimo ex plurimis: Cass. civ., sez. un., sent. 20 maggio 2003, n. 7894);

ritenuto che, esigendo la controversia relativa all'acquisto per usucapione della proprietà di un terreno, che si assume gravato da uso civico, la soluzione in via principale, e non meramente incidentale, della questione di demanialità del bene, la relativa cognizione non spetta quindi al giudice ordinario, bensì al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici (cfr.: Cass. civ., sez. un., sent. 27 marzo 2009, n. 7429);

ritenuto che, tuttavia, questa Corte ha anche precisato che, in relazione agli usi civici esercitati su beni appartenenti alla collettività (terre possedute da comuni, frazioni di comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie), "il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati ... permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione, e per quelli conservati ad uso civico fino al decreto del ministro dell'agricoltura che ne autorizza l'alienazione" (cfr.: Cass. civ., sez. un., sent. 11 giugno 1973, n. 1671);

ritenuto che, non essendo stata sollevata questione sull'avvenuto passaggio del terreno rivendicato dall'originario regime dell'assoluta indisponibilità dei beni civici di appartenenza collettiva al sistema disciplinato dalla L. n. 1766 del 1927 e del relativo reg. approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, deve conseguentemente concludersi che l'autorizzazione alla vendita data il 15 dicembre 1973 dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, comunicata l'11 gennaio 1974 dal Commissario per la liquidazione degli usi civici di Roma, ha sottratto il terreno al regime di inalienabilità ed indisponibilità dei beni gravati da uso civico ed quindi che la demanialità del bene costituisca una questione che debba essere accertata nel giudizio in via principale;

ritenuto che, pertanto, deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario davanti al quale la controversia è stata incardinata e che, tenuto conto del comune interesse alla soluzione della questione, le spese del giudizio vanno compensate tra le parti: p.q.m. Dichiaro la giurisdizione del Tribunale di Velletri e compensa tra le parti le spese del giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 17 novembre 2009.

Depositato in Cancelleria il 19 dicembre 2009