

Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 07-05-2014, n. 9829

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROVELLI Luigi Antonio - Primo Presidente Aggiunto -

Dott. ADAMO Mario - Presidente di Sez. -

Dott. RORDORF Renato - Presidente di Sez. -

Dott. CECCHERINI Aldo - Presidente di Sez. -

Dott. CAPPABIANCA Aurelio - Presidente di Sez. -

Dott. SPIRITO Angelo - Consigliere -

Dott. D'ALESSANDRO Paolo - Consigliere -

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Consigliere -

Dott. D'ASCOLA Pasquale - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ordinanza

sul ricorso 7662-2013 proposto da:

G.R., in proprio e nella qualità di legale rappresentante della S.R.L.,, elettivamente domiciliati in ROMA,, presso lo studio dell'avvocato, rappresentati e difesi dall'avvocato, per delega a margine del ricorso; - ricorrenti -

contro

COMUNE DI ARI;

- intimato -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 14/12 della COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI IN ABRUZZO;

udito l'avvocato

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25/03/2014 dal Consigliere Dott. PASQUALE D'ASCOLA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Immacolata ZENO, il quale chiede dichiararsi la giurisdizione del Commissario per il Riordinamento degli Usi Civici in Abruzzo L'Aquila.

Svolgimento del processo

1) Nell'ambito di un giudizio instaurato il 19 - 4 - 2012 dal Comune di Ari, davanti al Commissario per gli usi civici negli Abruzzi, per l'accertamento della qualitas soli e la declaratoria di nullità degli atti dispositivi di alcuni terreni censiti al FG 5 del comune, srl hanno proposto ricorso per regolamento di giurisdizione per far affermare la giurisdizione del Giudice amministrativo. Si legge nel ricorso del Comune davanti al Commissario che a seguito di autodichiarazioni rese dai sigg. S. e R. nel 2006, i terreni erano stati "legittimati", in forza di Decreto Presidente della Regione 22 ottobre 2007, n. 122 - previo parere della Giunta comunale - e di determinazione dirigenziale dell'Ufficio regionale Usi civici.

Successivamente, sempre secondo il ricorso, il comune di Ari, istruendo la pratica per la concessione all'esercizio di autorità di cava in favore di srl, si era avveduto della sussistenza sui terreni di vegetazione di alto fusto e aveva interpellato l'Ufficio Regionale Usi civici per sapere se risultasse un vincolo di uso civico.

Effettuati accertamenti, l'Ufficio procedeva all'annullamento della legittimazione delle particelle 400, 729, 734, 738, 740, 741 fg 5 (S.) e di quelle 399, 529, 719, 735, 736, 742, 806 (R.) e "reintegrava i terreni in favore del comune di Ari".

Il ricorso al Commissario prosegue esponendo le circostanze relative alla mancanza del presupposto per la legittimazione, costituito dalla lavorazione del fondo da parte degli istanti, mancanza che ad avviso del Comune giustificava il provvedimento di annullamento in autotutela, deliberato dal Presidente Giunta regionale con decreto n. 113/12.

Il ricorso riferisce inoltre che gli atti di reintegra a favore del Comune di Ari - emessi dal Presidente della Giunta Regionale e dalla Direzione Agricoltura, Servizio Usi civici regionale - sono stati impugnati davanti al Tar Abruzzo-Pescara, senza però che i ricorrenti contestassero le circostanze relative all'assenza dei presupposti per la legittimazione.

Da atto che nelle more è intervenuta sentenza del Commissario con cui è stata dichiarata la demanialità delle particelle 529 e 806 fg 5.

1.1) Il Comune di Ari ha chiesto pertanto al Commissario di accertare e dichiarare che i terreni intestati ai sigg. G. e P., occupati dalla srl, sono di natura demaniale civica, disapplicando ove necessario la legittimazione disposta con il decreto 122 del 2007 e dichiarando la nullità di tutti gli atti dispositivi intervenuti, con la reintegra in favore del comune di Ari.

Gli intimati, odierni ricorrenti, hanno resistito eccependo il difetto di giurisdizione del Commissario.

Con il regolamento preventivo di giurisdizione chiedono alle Sezioni Unite di stabilire che la controversia instaurata con la richiesta di accertamento della qualitas soli appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo e non a quella del Commissario agli Usi civici.

Il Comune di Ari non si è costituito in questo procedimento.

Ravvisandosi ipotesi di trattazione ex art. 375 c.p.c., gli atti sono stati trasmessi al Procuratore Generale presso la S.C., il quale ha depositato requisitoria, chiedendo che sia affermata la giurisdizione Commissariale.

Parte ricorrente ha depositato memoria.

Motivi della decisione

2) Il nucleo del ricorso è incentrato sull'avvenuta legittimazione dei fondi, atto che, secondo la tesi, trasforma il demanio in allodio e conferisce al destinatario del provvedimento un diritto soggettivo di natura reale sul terreno (Cass. 5600/95).

I ricorrenti sostengono che le questioni relative alla trasformazione della natura del terreno e alla procedura di concessione del beneficio rientrano nella competenza regionale (Corte Cost. 39/07) e che risulta sancito che le controversie in ordine alla sussistenza dei presupposti necessari della legittimazione attengono a situazione giuridica non riconducibile al diritto soggettivo, con la conseguenza che gli atti finali del procedimento sarebbero sindacabili solo dal giudice amministrativo.

Da ultimo si afferma che l'istanza di legittimazione costituiva già riconoscimento della qualitas soli, sicchè non vi sarebbe più spazio per la giurisdizione del Commissario.

3) Nessuno di questi argomenti è fondato.

Del tutto inappropriato è il richiamo al caso regolato da Cass. 10814/08, che concerneva l'impugnazione di un provvedimento con il quale il Commissario per la liquidazione degli usi civici aveva rigettato la domanda di legittimazione dell'occupazione di terre del demanio civico e disposto la reintegrazione

dell'amministrazione comunale nel possesso di bene demaniale, essendo pacifica la natura demaniale per essere stata accertata con sentenza passata in giudicato.

Si contestava in quel caso la sussistenza dei presupposti necessari della legittimazione, che attiene ad una situazione del privato configurabile come interesse legittimo a fronte del potere autoritativo, di diniego, esercitato dall'Amministrazione, ipotesi ben diversa da quella odierna.

3.1) Nel caso in esame non si controverte sulla reintegra in beni abusivamente occupati, previo già avvenuto accertamento della loro demanialità ma è contesa la rivendica di questi beni da parte dell'amministrazione, con richiesta di nuovo accertamento della natura demaniale civica, previo annullamento della legittimazione e con domanda di nullità di tutti gli atti dispositivi compiuti dopo la legittimazione illegittimamente (secondo il Comune di Ari) dichiarata. Non si parte dunque dal presupposto della attuale qualitas soli demaniale, ma da situazione opposta, cioè dalla condizione allodiale, che viene contestata attraverso la richiesta di accertare che tale qualitas soli non solo preesisteva, ma non era inficiata dalle condizioni per la legittimazione, illegittimamente pronunciata.

E' dunque irrilevante che nell'odierno ricorso si dica che con la presentazione dell'istanza di legittimazione era implicito il riconoscimento, da parte del privato, della qualitas soli (viene impropriamente invocata Cass. 3385/98 e ampiamente si diffonde la memoria), giacchè per ripercorrere a ritroso il percorso già compiuto è necessario un nuovo accertamento, potendo discendere solo dalla relativa declaratoria - come richiesta - gli effetti di annullamento degli atti compiuti in violazione dei diritti demaniali di uso civico, con il conseguente loro ripristino.

4) Ciò comporta la affermazione della giurisdizione del Commissario agli usi civici, che è l'autorità giurisdizionale competente, ai sensi della L. 16 dicembre 1927, n. 1766, art. 29, in ordine a tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo (Cass. 17668/03). A partire da SU 6689/95 è stato infatti definitivamente chiarito che "nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici - prevista dal citato art. 29 - rientrano le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, ovvero della qualità demaniale del suolo, nonché le questioni relative alla rivendicazione, intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, ogni qual volta attengano a controversie aventi ad oggetto l'accertamento tra i titolari delle rispettive posizioni soggettive e debbano essere risolte con efficacia di giudicato. Relativamente alle menzionate controversie, la giurisdizione del Commissario sussiste ogni qualvolta la soluzione delle questioni afferenti alle materie elencate si pone come antecedente logico-giuridico della decisione, cosicchè la decisione relativa alla titolarità o alla estinzione degli usi civici, ovvero alle conseguenze della cessione o dell'espropriazione dei terreni soggetti ad usi civici, come antecedente logico necessario, suppone la valutazione e la pronunzia in merito alla "qualitas soli" (cfr. da ultimo Cass. 1698/13).

4.1) Va dunque precisato, per tornare al caso esaminato e smentire l'assunto basato sulla pregressa riconosciuta esistenza della demanialità, che il ricorso con il quale si chiede al Commissario agli usi civici di dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, non ha ad oggetto la sola declaratoria di nullità dei contratti, ma implica la necessità di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre in questione, anche in assenza di contestazione della "qualitas soli", come è stato opportunamente rilevato in altra occasione (SU 25986/10) da questa Corte.

Ed è decisivo notare che sono stati proprio alcuni dei ricorrenti - nel proporre ricorso al Tar Abruzzo (datato 7 gennaio 2012) contro i provvedimenti di annullamento parziale del Presidente della Regione e la determinazione dirigenziale DH/478/Usi Civici di reintegra del Comune di Ari nei "suoli già legittimati ed affrancati" - a indicare il percorso giurisdizionale ora intrapreso dal Comune e che i ricorrenti contestano con il Regolamento. In quella sede i sigg. G.R., R.P., S.N., srl e snc negarono l'esistenza del potere di dette

amministrazioni di emettere gli atti e sostennero che il comune di Ari avrebbe dovuto impugnare al Tar l'operato "precedente della Regione culminato con la privatizzazione dei beni", ovvero avrebbero dovuto "esperire azione giurisdizionale di diritto sostanziale per conservare (rectius: riacquisire) i beni al proprio demanio civico" (così pag. 6 di quell'atto).

4.2) E' dunque in tal senso che il Comune, cautelandosi rispetto a questa ipotesi difensiva, ha intrapreso, ad ulteriore presidio (oltre quanto già conseguito con i provvedimenti amministrativi regionali impugnati davanti al Tar dai ricorrenti) dei propri diritti, la complessa azione davanti al Commissario (atto datato 19.4.2012), atto che, sul presupposto dell'accertamento della qualitas soli, indispensabile antecedente logico della richiesta di annullamento completo della legittimazione dichiarata, mira a far dichiarare la nullità delle vendite successive.

Trattasi di scelta coerente con l'orientamento giurisprudenziale già illustrato, secondo il quale **vi è giurisdizione del Commissario Regionale per la liquidazione degli usi civici anche sui capi di domanda relativi a provvedimenti direttamente connessi, preliminari o consequenziali alla pronuncia concernente l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o la rivendicazione delle terre, come quelli dichiarativi della nullità di convenzioni, di atti amministrativi e, in genere, di atti di disposizione di terreni che risultino gravati da usi civici (SU 13352/03).**

5) Va da ultimo rilevato che invano, nella memoria depositata in vista dell'udienza, la difesa degli istanti oppone che sarebbe decorso il termine di cui al R.D. n. 332 del 1928, art. 30 per opporsi alla legittimazione dei terreni rimettendo in discussione la qualitas soli.

Occorre infatti distinguere i profili relativi alla giurisdizione, sui quali in sede di regolamento le Sezioni unite sono interpellate, e quelli attinenti alla ammissibilità o fondatezza delle domande svolte.

Discende da quanto esposto la presente pronuncia, che dichiara la giurisdizione commissariale.

Nulla sulle spese, in mancanza di costituzione dell'amministrazione intimata.

Non trattandosi di impugnazione, non v'è luogo per pronunciarsi sul raddoppio del contributo unificato.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sul ricorso, dichiara la giurisdizione del Commissario agli Usi civici dell'Abruzzo.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni unite civili, il 25 marzo 2014.

Depositato in Cancelleria il 7 maggio 2014