

Giurisdizione in materia di usi civici

Cass. Sez. Un. Civ. 4 ottobre 2022, n. 28802 - Raimondi, pres.; Orilia, est. - V.L. (avv. Pucci) c. F.M. (avv. Faramondi) ed a. (*Regola giurisdizione*)

Usi civici - Regolamento preventivo di giurisdizione - Azione possessoria tra privati relativa a fondo oggetto di un giudizio di allodialità - Giurisdizione del giudice ordinario.

(*Omissis*)

FATTO

1 Con ricorso del 26.5.2021 V.L. - premettendo che con sentenza del 23.6.2005 (ormai passata in giudicato) il Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana aveva dichiarato l'appartenenza al demanio collettivo del terreno di 900 mq. sito nel Comune di (Omissis) (distinto in catasto al foglio (Omissis)) e che successivamente, lungo il confine del fondo, era stata apposta una recinzione - ha adito il suddetto giudice speciale perché, con decreto inaudita altera parte: a) ordinasse l'immediata rimozione della recinzione; b) ordinasse al Comune di Gaeta di assicurare con sollecitudine il disposto del R.D. n. 332 del 1998, art. 26, comma 1 e quindi provvedesse ad emettere ogni provvedimento opportuno e necessario per l'esecuzione della suddetta sentenza; c) regolasse provvisoriamente il possesso ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 30, affidandolo al ricorrente previa eventuale prestazione di cauzione.

Negata la tutela inaudita altera parte, il Commissario con decreto del 25.6.2021 ha ordinato la citazione per l'udienza del 20.9.2021 della controinteressata F.M., nonché del Comune di Gaeta e della Regione Lazio al fine di accertare la "qualitas soli".

2 Il V. ha quindi proposto davanti a questa Corte regolamento preventivo di giurisdizione sulla base di quattro motivi, chiedendo alle Sezioni Unite:

a) dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione in merito all'accertamento della qualitas soli con riguardo al terreno distinto in catasto del Comune di (Omissis) (primo motivo di ricorso); b) data la ammissibilità del ricorso ex art. 41 c.p.c. già solo in presenza di un ragionevole dubbio circa la spettanza della giurisdizione, dichiarare se la tutela cautelare e il regolamento possessorio richiesti nel ricorso introduttivo della causa di merito rientrano nella giurisdizione commissariale o se, con riguardo agli stessi, si configuri un difetto assoluto di giurisdizione, spettando l'una e l'altro alla competenza amministrativa regionale in quanto comprendente l'esecuzione delle sentenze commissariali definitive (secondo, terzo e quarto motivo di ricorso)".

Resiste con controricorso F.M., mentre il Comune di Gaeta e la Regione Lazio sono rimasti intimati.

Il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale Fulvio Troncone ha concluso per l'inammissibilità dei primi due motivi di ricorso e quanto al terzo, per la giurisdizione del Commissario per gli Usi Civici in ordine alla richiesta di regolazione provvisoria del possesso.

In prossimità dell'adunanza camerale, V.L. e F.M. hanno depositato memorie. Quest'ultima ha depositato anche alcune pronunce di merito.

DIRITTO

1.1 Col primo motivo a sostegno del regolamento, si deduce che la giurisdizione del Commissario si è esaurita in ordine all'accertamento della qualitas soli per precedente giudicato rappresentato dalla sentenza commissariale del 2005, considerato anche che nessuna domanda di accertamento in tal senso era stata avanzata nel ricorso.

1.2 Col secondo motivo, il ricorrente solleva dubbi sulla giurisdizione commissariale in ordine alla domanda cautelare proposta da lui stesso al fine di far rimuovere "quanto difforme" da ciò che è stato disposto nel precedente provvedimento giurisdizionale. Il dubbio del ricorrente riguarda l'eventuale competenza amministrativa della Regione (a cui risultano trasferite le funzioni statali in materia di usi civici) e in proposito viene citato il D.P.R. n. 11 del 1972, art. 1, comma 2 nonché il D.P.R. n. 616 del 1977, art. 66, commi 4 e 5.

1.3 Col terzo motivo il V. pone lo stesso dubbio con riferimento alla invocata tutela provvisoria nel possesso L. n. 1766 del 1927, ex art. 30 e richiama in proposito una sentenza di questa Corte del 1959, osservando che, secondo un parere reso dal Consiglio di Stato nel 1981, la tutela possessoria prevista dal primo periodo dell'art. 30 ha natura amministrativa, mentre quella prevista dal secondo periodo contro l'impossessamento violento o clandestino, ha natura giurisdizionale e la relativa competenza ai Commissari. Richiama altresì altre pronunce di questa Corte orientate nell'attribuire la tutela possessoria alla competenza giurisdizionale dei Commissari, diversamente dalla giurisprudenza amministrativa, allineata invece alla precedente valutazione del Consiglio di Stato in sede consultiva.

1.4 Col quarto motivo, infine, il V. osserva che l'intervenuto accertamento della qualitas soli con forza di giudicato di cui



alla sentenza del 2005 ha fatto venir meno la giurisdizione commissariale anche in via cautelare o possessoria, potendo essa sussistere solo qualora sia ancora pendente la relativa controversia.

2.1 I motivi, che ben si prestano ad esame unitario (per il comune riferimento alle attribuzioni del Commissario per gli Usi Civici in materia possessoria), sono fondati per quanto di ragione.

In tema della individuazione dei confini tra la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, prevista dalla L. n. 1766 del 1927, art. 29 e quella del giudice ordinario non è nuovo nella giurisprudenza di legittimità.

E' opportuno premettere che, come già chiarito da questa Corte (v. tra le varie SSUU Sentenza n. 9280 del 2020), con la locuzione "usi civici", si indicano i diritti spettanti a una collettività insediata su un territorio e ai suoi componenti (cives), il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque.

La materia degli usi civici è stata disciplinata dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 (con il quale è stato approvato il regolamento per la esecuzione della detta legge), nonché dalla L. 10 luglio 1930, n. 1078, recante norme sulla definizione delle controversie in materia di usi civici. Più recentemente, la L. 20 novembre 2017, n. 168, è intervenuta sulla materia, sancendo il riconoscimento degli assetti collettivi fondiari - denominati "domini collettivi" - e dei diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento, dei quali ha affidato la gestione agli enti esponenziali delle collettività titolari (ossia alle amministrazioni separate dei beni frazionali e alle associazioni o università agrarie, già individuate dalla L. n. 1766 del 1927, art. 11) e, in mancanza, ai Comuni sia pure col ricorso ad "amministrazione separata" (art. 2, comma 4).

La L. n. 1766 del 1927, nell'istituire l'ufficio del Commissario per la liquidazione degli usi civici, con funzioni amministrative e giurisdizionali (art. 27), ha individuato - nell'art. 1 - due diverse situazioni giuridiche: da un lato, i diritti di uso e di promiscuo godimento spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione su terre di proprietà privata (c.d. "iura in re aliena"), destinati ad essere liquidati ai sensi degli artt. 1-7 della stessa legge e del R.D. n. 332 del 1928, artt. 11-15; dall'altro, i diritti di uso collettivo sulle terre possedute da comuni, frazioni, università ed altre associazioni agrarie (c.d. "iura in re propria" o proprietà collettive di diritto pubblico), destinati invece ad essere valorizzati e sottoposti alla normativa di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Inizialmente, le funzioni attribuite al Commissario erano prevalentemente amministrative, svolte sotto la supervisione del Ministero dell'Economia Nazionale (poi del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, L. n. 1766, cit., art. 37) e dirette al riordinamento degli usi civici; in tale quadro, l'attività giurisdizionale risultava incidentale, destinata a risolvere, in contraddittorio delle parti e con forza di giudicato, le controversie che si potessero profilare.

Trasferite le funzioni amministrative (anche di liquidazione) alle Regioni (D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 1 e D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 66), il Commissario è rimasto quasi esclusivamente titolare di funzioni giurisdizionali e, quindi, giudice delle controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico (art. 29 L. n. 1766, cit.).

E' stato altresì chiarito che il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, in sede contenziosa, ha natura di organo di giurisdizione speciale, sicché le questioni che insorgano sul riparto di attribuzioni fra detto Commissario ed il giudice ordinario attengono alla giurisdizione (v. SSUU Sentenza n. 9280 del 2020 che a sua volta richiama, ex plurimis, Cass., Sez. Un. 6373 del 28/10/1983; Cass., Sez. Un., n. 1174 del 19/04/1968; Sez. Un., n. 2425 del 10/10/1966).

L'ambito della giurisdizione devoluta al Commissario per la liquidazione degli usi civici si ricava dalla L. n. 1766 del 1927, art. 29 il quale stabilisce al comma 1: "I commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre"; e al comma 2 soggiunge: "I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate".

Come è dato rilevare dalla lettura dell'art. 29, il comma 2 attribuisce alla giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici le controversie relative ai diritti di cui al comma 1, il quale - a sua volta - rimanda ai diritti menzionati dalla L. n. 1766 del 1927, art. 1: si tratta degli "usi civici" e di "qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre". In sostanza, la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici è limitata alla materia che riguarda gli "usi civici" e i "diritti di uso collettivo delle terre", esulando ogni altra controversia dalla sua giurisdizione.

Nella giurisprudenza di questa Corte, in linea col citato dettato normativo, si è dunque da tempo affermato che la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici ha ad oggetto 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, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni affidate ai Commissari stessi (Cass., Sez. Un., n. 7894 del 20/05/2003; analogamente, Cass., Sez. Un., n. 720 del 15/10/1999; Cass., Sez. Un., n. 33012 del 20/12/2018; Cass., Sez. Un., n. 605 del 15/01/2015).

E ancora, l'accertamento della qualità di un terreno che si assume di "uso civico", ossia l'accertamento della c.d. "qualitas soli", rientra nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici soltanto quando la relativa



questione sia sollevata dal preteso titolare o dal preteso utente del diritto civico e debba essere risolta con efficacia di giudicato; invece, la controversia tra privati nella quale la demanialità civica di un bene sia stata eccepita al solo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo di cui la controparte sostenga di essere titolare eccezione questa che si risolve nella contestazione di un fatto costitutivo del diritto azionato dalla controparte - deve essere decisa dal giudice ordinario, con statuizione sul punto efficace solo incidenter tantum (Cass., Sez. Un., n. 836 del 18/01/2005; Cass., Sez. Un., n. 7429 del 27/03/2009; Cass., Sez. Un., n. 7894 del 20/05/2003; Cass., Sez. Un., n. 3031 del 01/03/2002). Va, dunque, affermato che la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici presuppone una controversia che abbia ad oggetto l'accertamento di usi civici o di diritti di uso collettivo delle terre ovvero l'accertamento dell'appartenenza di un terreno al "demanio civico" (secondo la definizione di cui alla L. 20 novembre 2017, n. 168, art. 3).

Deve quindi ribadirsi che le questioni circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, nonché quelle relative alla qualità demaniale del suolo, postulano la giurisdizione dei Commissari agli usi civici, prevista dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29 solo se attengano a controversie aventi ad oggetto detto accertamento fra i soggetti titolari delle rispettive posizioni soggettive e non, invece, quando debbano essere risolte in via meramente incidentale, come nelle controversie tra privati relative al rilascio di beni (cfr. Sez. U, Sentenza n. 28654 del 03/12/2008 Rv. 605653 in tema di locazione a terzi del suolo sottoposto al regime di demanialità collettiva; v. altresì Sez. U, Ordinanza n. 20183 del 2019 che richiama a sua volta Sez. U, Ordinanza n. 26816 del 19/12/2009).

E ancora, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario se, in ordine ad un terreno - la cui appartenenza al demanio civico è accertata e non può essere revocata in dubbio, perché coperta dal giudicato - insorga una questione possessoria, la quale non ha più attinenza con la qualitas soli, che notoriamente afferisce al petitorio (cfr. Sez. U, Sentenza n. 503 del 19/07/2000 Rv. 538531 in motivazione).

L'azione possessoria tra privati relativa a fondo oggetto di un giudizio di allodialità rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, poiché prescinde dall'accertamento della qualitas soli devoluto al commissario per gli usi civici (cfr. Sez. U, Ordinanza n. 10813 del 25/05/2016 Rv. 639676). Con tale pronuncia le Sezioni Unite, intervenute in una vicenda di spoglio nel possesso di una "pinetina" sita sul fondo posseduto dal ricorrente, in pendenza di giudizio di allodialità davanti al Commissario Usi Civici, richiamando la giurisprudenza sulle attribuzioni del Commissario in materia di reclami sul possesso (SU n. 6760/1988, n. 519/1991 e n. 1507/1982), dopo aver dato atto che la controversia tra privati sorgeva sul pacifico possesso del terreno, hanno precisato che "il microconflitto tra le parti prescinde dalla qualitas soli, cioè dalla soluzione delle questioni circa la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o alla natura demaniale del suolo, dovendo essere risolto senza esaminarle o, se necessario, esaminandole in via meramente incidentale (Cass. 28564/08; 5506/93)". In definitiva, restano escluse dalla giurisdizione commissariale le domande che postulano un già intervenuto definitivo accertamento della qualitas soli (cfr. Sez. U, Ordinanza n. 20183 del 2019 cit.).

2.2 Sulla scorta di tale ricostruzione normativa e giurisprudenziale di carattere generale, e venendo al caso in esame, si nota subito che la peculiarità della vicenda oggi sottoposta all'esame del Collegio sta nel fatto che non vi è nessuna richiesta, né in via di azione, né in via di eccezione, finalizzata ad ottenere un accertamento della natura demaniale del terreno: ed infatti il ricorso del 26.5.2021 proposto dal V. davanti al Commissario per la liquidazione degli usi civici contiene solo richieste di natura cautelare e possessoria nonché una generica domanda di esecuzione della sentenza del 2005 e del resto la formazione del giudicato in ordine alla qualitas soli formatosi per effetto della sentenza n. 7/2005 non è stata mai posta seriamente in discussione da nessuno, essendo irrilevante il mero richiamo (fatto in controricorso a pag. 4 e in memoria a pag. 6) ad un contrario giudicato esterno rappresentato dalla sentenza n. 1428/02 del Tribunale di Latina sez. agraria: come infatti ripetutamente affermato da questa Corte, ove sulla medesima questione si siano formati due giudicati contrastanti, al fine di stabilire quale dei due debba prevalere occorre fare riferimento al criterio temporale, nel senso che il secondo giudicato prevale in ogni caso sul primo, purché la seconda sentenza contraria ad altra precedente non sia stata sottoposta a revocazione, impugnazione peraltro ammessa esclusivamente ove la decisione oggetto della stessa non abbia pronunciato sulla relativa eccezione di giudicato (Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 13804 del 31/05/2018 Rv. 648694; Sez. L, Sentenza n. 10623 del 08/05/2009 Rv. 608048). Nel caso in esame, non risulta dimostrato che il secondo giudicato sia stato sottoposto con successo a revocazione.

La nuova lite introdotta nel 2021 dal V. davanti al Commissario - a ben vedere - è finalizzata ad ottenere una tutela di urgenza e possessoria per effetto della riscontrata installazione di una recinzione lungo il fondo de quo (v. ricorso pagg. 3 e 4) e quindi riguarda esclusivamente il rapporto tra l'asserito occupatore (il V.) e il soggetto che si dichiara legittimo proprietario (la F.).

Il pacifico possesso del terreno è controverso solo tra i privati, e non contro l'ente pubblico (Comune di Gaeta o Regione Lazio, entrambi rimasti, non a caso, intimati), mentre il conflitto tra le parti prescinde dalla qualitas soli, cioè dalla soluzione delle questioni circa la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o alla natura demaniale del suolo - aspetto a suo tempo esaminato e coperto da giudicato - dovendo essere risolto senza esaminarle o, se necessario, esaminandole in via meramente incidentale.

Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, che regolerà anche le spese di questo giudizio. Non trattandosi di impugnazione, non v'è luogo per pronunciarsi sul raddoppio del contributo unificato.



(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it