

usicivici/demanio

beni comuni, proprietà collettive, diritto demaniale e delle risorse naturali

usicivici.wordpress.com

Giurisprudenza

Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 16-09-2014, n. 19472

ordinanza

sul ricorso 28977-2011 proposto da:

G.C., C.G., C.A., elettivamente domiciliati in ROMA, VIA VELLETRI 35, presso lo studio dell'avvocato FEDERICO PIETRO, che li rappresenta e difende, per delega a margine del ricorso;

- ricorrenti -

contro

B.I., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA TUSCOLANA 739, presso lo studio dell'avvocato VANI DOMENICO, rappresentato e difeso dall'avvocato CLEMENTE ENZO, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

REGIONE LAZIO, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

avverso il decreto n. 426/2011 (r.g. n. 25/2009) del Commissariato per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria depositato il 07/11/2011;

udito l'avvocato Pietro FEDERICO;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/11/2013 dal Consigliere Dott. MARIA MARGHERITA CHIARINI.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

B.I., dedotto di esser titolare di diritti essenziali sui terreni di uso civico nel Comune di Valmontone per averli acquistati a titolo derivativo da P.G., assegnatario

preferenziale ai sensi del R.D. n. 332 del 1928, art. 53, e da M.R., suoi suoceri, e di aver corrisposto "canoni" prima all'Università agraria e poi al Comune di Valmontone, ha chiesto nel 2009 al Commissario degli usi civici del Lazio, Toscana ed Umbria, di esser reintegrato nel possesso di detti diritti da cui era stato spogliato nell'ottobre 2008 da C.A., divenuto proprietario dei terreni su cui egli li esercitava, per effetto della permuta con altri terreni di sua moglie G.C. con il suddetto Comune (deliberata il 28 marzo 2007, in violazione della L.R. n. 8 del 1986, autorizzata dal direttore regionale dell'Agricoltura in data 13 giugno 2008, annullata dalla Regione Lazio, con determinazione del 29 aprile 2009, dando seguito alla sua domanda di legittimazione), ha chiesto: a) accertare e dichiarare la demanialità dei terreni di cui aveva il possesso ultraventennale e pacifico ordinando alla G. di ripristinare la situazione catastale antecedente alla sua domanda di permuta di terreni privati con terre ad uso civico; b) accertare e dichiarare il suo diritto all'assegnazione in qualità di avente causa dai suoceri stante l'illegittimità della Delibera della Giunta comunale Valmontone n. 336 del 2003 che aveva revocato tutte le assegnazioni ed occupazioni a qualsiasi titolo dei terreni gravati da uso civico, adottata al fine trasferire all'Università Agraria di Valmontone la titolarità giuridica e la gestione delle terre del demanio civico possedute dal Comune; c) dare seguito alla sua istanza di legittimazione dando atto che le migliorie apportate erano state vanificate dall' A. con conseguente declaratoria di legittimità della sua occupazione.

Con provvedimento del novembre 2009 il Commissario ha disposto il procedimento contenzioso per accertare la *qualitas soli* e l'integrazione del contraddittorio con il Comune.

I C. e la G., rilevato che l'intestazione del ricorso per la "reintegra nei terreni d' uso civico e relativo accertamento dell'assegnazione e occupazione" è fondato sullo spoglio attribuito a C.A. nell'ottobre 2008, e che perciò l'azione è tra privati, hanno eccepito la carenza di giurisdizione in favore del G.O. per la reintegra in possesso e del G.A. per le altre domande ed in subordine hanno chiesto la regolamentazione provvisoria del possesso dei terreni ad uso civico, ravvisando la fattispecie di cui alla L. n. 1766 del 1927, art. 30 a favore dei resistenti in quanto coltivatori diretti e contitolari dell'azienda agricola e zootecnica, con conseguente rigetto della domanda di reintegra e con disapplicazione della determinazione regionale dell'aprile 2009, previa integrazione del contraddittorio con la Regione Lazio, ed accertamento della legittimità della permuta stipulata.

Il Comune di Valmontone ha eccepito il difetto di giurisdizione poiché con Delibera n. 356 del 2003 era stata revocata l'assegnazione dei terreni di cui è controversia, divenuta definitiva per mancanza di impugnazione, l'improponibilità della domanda di legittimazione il cui procedimento era pendente dinanzi alla Regione, competente esclusiva, nonché l'inammissibilità ed improcedibilità del ricorso.

La Regione Lazio, pur ammettendo il vincolo dei terreni di destinazione ad usi civici, ha eccepito il difetto di giurisdizione e chiesto la declaratoria di carenza di legittimazione attiva del ricorrente per non esser provata la qualità di avente causa dai suoceri.

Il B. ha replicato che a norma della L. n. 1966 del 1927, art. 30 la causa possessoria per fondi a regime collettivo appartiene alla cognizione commissariale.

Con decreto del 7 novembre 2011, emesso ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 30 il Commissario degli Usi Civici ha ordinato la reintegra nel possesso di B.I. sulle seguenti considerazioni: A) i suoceri di costui erano assegnatari ai sensi del R.D. n. 332 del 1928, art. 53 dei terreni di cui è causa in qualità di agricoltori e il P. anche di ex combattente della Grande Guerra e per questo aveva la preferenza nella ripartizione; B) i terreni appartenevano al demanio civico del Comune che ne aveva la titolarità formale mentre l'effettivo godimento spettava ai suoi abitanti e poiché a norma della L. n. 1766 del 1927, art. 30 finché non interviene una decisione irrevocabile o una conciliazione debitamente omologata sull'esistenza, natura e liquidazione dei diritti, i reclami relativi al possesso dei terreni gravati da uso civico sono deferiti al Commissario in via provvisoria, sussisteva la sua giurisdizione; C) l'immissione in possesso dei convenuti era avvenuta allorché non era in corso nessun procedimento di legittimazione, e perciò non sussisteva la giurisdizione dell'A.G.O. mentre la successiva istanza di legittimazione del B. non aveva avuto successo e comunque il possesso prescinde dalla legittimità dei titoli; D) poiché il petitum è anche l'accertamento della cattiva gestione del Comune in violazione degli interessi collettivi, anche sotto tale ulteriore profilo vi è la giurisdizione commissariale; E) dall'istruttoria svolta era emerso che fino a tutto il 2007 il B. aveva avuto il possesso dei terreni clandestinamente permutati nel 2008 dal Comune immettendo nel possesso C. e G. e quindi prima dell'ottobre 2008 il B. non ne aveva saputo nulla; F) infatti il Comune non si era accertato della situazione di fatto, in violazione della L. n. 241 del 1990, art. 7, e questa omissione vizia gli atti di permuta per violazione di legge ed eccesso di potere, così come è viziata la Delibera n. 348 del 2002 con cui il Comune aveva dichiarato nulle tutte le occupazioni dei terreni ad uso civico, con usurpazione di potere dispositivo, ed in eccesso di potere gestionale e pertanto tali atti, illegittimi, dovevano essere disapplicati, non avendo il Comune, per sistemare il demanio civico, il potere di sopprimere situazioni di fatto e di diritto; G) quindi lo spoglio sussisteva, il B. doveva esser reintegrato nel possesso, e il procedimento doveva proseguire per l'istruttoria sulla qualità giuridica dei terreni e sulla sistemazione definitiva di essi.

G. e C. propongono ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 cod. proc. civ. per A) "carenza di giurisdizione del Commissario agli Usi Civici di Roma a favore dell'autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa in relazione alla triplice domanda proposta dal B. nel ricorso commissariale. Difetto assoluto di giurisdizione in ordine alla domanda sub C" ("dare seguito all'istanza di legittimazione del ricorrente prendendo atto che le migliorie degli stessi terreni sono state in parte vanificate da C.A. e per l'effetto dichiarare il B.I. legittimato all'occupazione dei terreni di cui al mappale 280 e alle quote dei mappali 936 e 937 e 929 e 930 del foglio 19 del NCT del Comune di Valmontone ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 9") che appartiene al potere della P.A., il cui provvedimento negativo va impugnato dinanzi al G.A., e che implica rinuncia a far valere qualsiasi pretesa sul fondo, riconosciuto come demaniale. Inoltre il ricorso del B. è un'azione possessoria tra privati che appartiene alla giurisdizione del G.O. e poiché da tutti gli atti emerge incontestata la qualitas soli - non incisa dal frazionamento catastale eseguito per la prevista permuta, non perfezionata - la relativa domanda di accertamento è inammissibile per carenza di interesse. Quanto alla domanda di "accertare e dichiarare il diritto all'assegnazione dei terreni di cui è causa, acquistato dal suocero P., assegnatario preferenziale" non vi è giurisdizione perché detta assegnazione non è provata,

esistendo agli atti soltanto una richiesta di un ente preposto alla liquidazione dei danni di guerra agli eredi del P. di prova che egli era affittuario dei terreni, divenuti di proprietà dell'Università Agraria di Valmontone, e quindi al più vi è prova della concessione in godimento precario di detti terreni, anche a seguito del pagamento del canone da parte de B., e fino al 2003, data in cui il Comune ha revocato tutte le concessioni, e comunque la domanda di riconoscimento della "quotizzazione" è di competenza del giudice amministrativo ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 13.

In relazione alla domanda di legittimazione del B. la Regione Lazio propone ricorso incidentale per "Violazione ex art. 360 c.p.c., n. 1, della L. n. 1766 del 1927, artt. 9 e 10 in combinato disposto con il R.D. n. 616 del 1977" affermando la carenza di giurisdizione poichè il provvedimento spetta alla Regione unitamente al Presidente della Repubblica, e peraltro nel 2010 la Regione ha rigettato la domanda che comunque è rivolta al Commissario nella sua veste di autorità amministrativa, non giurisdizionale.

Resiste il B..

E' stata redatta relazione ai sensi dell'art. 380 bis cod. proc. civ., che, ritenuta l'ammissibilità del regolamento preventivo poichè il provvedimento cautelare, pur se, ai fini della pronuncia, abbia risolto in senso affermativo o negativo una questione attinente alla giurisdizione, mantiene i connotati di provvisorietà e non definitività proprio della sua natura, ha proposto di dichiarare la giurisdizione del Commissario degli Usi civici, ai sensi della L. 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 29 e 30, in quanto "sia avuto riguardo alla domanda del B. di accertamento del suo acquisto dal suocero del diritto di uso civico, sia all'eccezione del Comune di aver revocato tutte le assegnazioni e concessioni di terre ad uso civico - non suscettibile di mera delibazione incidentale da parte del giudice ordinario essendo perciò stato integrato il contraddittorio nei confronti del suddetto ente pubblico - sia avuto riguardo alla difesa dei C. - G. di accertamento della legittimità della permuta stipulata con il Comune tra i terreni di loro proprietà e quelli di proprietà demaniale sul presupposto della loro sdemanializzazione per non essere coltivabili, secondo la classificazione disposta dalla L. n. 1766 del 1927, artt. 11 e 12 la controversia sembra configurare un conflitto sul possesso di usi civici correlati all'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico. Essendo quindi questo presupposto logico - giuridico da decidere con efficacia di giudicato, anche la controversia sullo spoglio perpetrato dai C. - G. per effetto della loro immissione nel possesso, da parte del Comune, nei terreni di cui è controversia, sembra spettare alla giurisdizione del Commissario degli usi Civici (Sezioni Unite del 2003 n. 17768) poichè la controversia possessoria coinvolge la natura allodiale o demaniale del predetto fondo, e la sussistenza o meno del possesso di un uso civico sul fondo stesso, e senza che su di essa incida la competenza della Regione, per effetto del trasferimento ad essa delle funzioni amministrative in materia di usi civici (D.P.R. n. 616 del 1977) per l'assegnazione dei terreni di uso civico alla suddetta categoria 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, o alla cat. B) art. 11 ("terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria", "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", ovvero sulla domanda di legittimazione del B..".

Il ricorrente incidentale ha depositato memoria.

Il collegio condivide la proposta indicata nella relazione.

Infatti l'accertamento dell'esistenza di una situazione di fatto corrispondente all'esercizio di un diritto di uso civico di un singolo utente, della legittimità degli atti del Comune incidenti su di essa (che il commissario ha il potere di disapplicare se incidenti sui diritti degli utenti degli usi civici: S.U. 17668 del 2003) - delle connesse questioni sul canone corrisposto dal B. - che se a norma del R.D. n. 332 del 1928, art. 46 non snatura il diritto di uso civico - e sulla concessione al medesimo a utenza con obbligo di migliorare le terre, rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici, anche se non è contestata la qualitas soli (ed infatti la L. n. 1766 del 1927, art. 29, comma 2, prevede la mera inclusione di detta questione: "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."), perché la risoluzione di dette questioni implica la necessità di decidere con efficacia di giudicato sull'esistenza, natura ed estensione del diritto di uso civico (S.U. 27181 del 2007, 13352/2013), che il B. afferma nei confronti del Comune di Valmontone e che i C. - G. contestano, affermando il loro ius possessionis per effetto di atti amministrativi e convenzioni con il medesimo ente, configgenti con detto diritto.

Pertanto va dichiarata la giurisdizione del commissario degli usi civici, su cui non incide la pendenza del procedimento amministrativo di legittimazione ai sensi della L. n. 1766 del 1927, artt. 9 e 10.

La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del Commissario degli usi civici del Lazio, Toscana ed Umbria. Compensa le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, il 12 novembre 2013.

Depositato in Cancelleria il 16 settembre 2014