

Regolamento preventivo di giurisdizione in materia di usi civici

Cass. Sez. Un Civ. 16 giugno 2022, n. 19346 ord. - De Chiara, pres.; Criscuolo, est.; Troncone, P.M. (conf.) - Comune (Omissis) (avv. Pucci) c. Regione Toscana (avv. Falsini) ed a. (Regola riurisdizione)

Usi civici - Beni di proprietà collettiva e beni gravati da diritti di uso civico - Ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

(Omissis)

FATTO E DIRITTO

1. Il Comune di (OMISSIS) ed alcuni cittadini del detto Comune impugnavano, con distinti ricorsi, l'istruttoria demaniale svolta dal Dott. Agr. M.G. ed approvata dalla Regione Toscana giusta decreto dirigenziale n. 1651 del 13.05.2015. Riuniti i giudizi, nella resistenza della Regione Toscana e della Nuova ASBUC dei Comuni di (OMISSIS) e di (OMISSIS), il Comune di (OMISSIS) proponeva ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, e questa Corte a Sezioni unite con le ordinanze n. 17876/16, n. 17877/16, n. 17878/16, n. 17879/16 e n. 18392/16 ha affermato la giurisdizione del Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici.

Riassunto il giudizio, era disposta una consulenza, all'esito della quale il Commissario adito, con la sentenza n. 32 dell'11 giugno 2019, individuava gli immobili facenti parte del demanio civico dei naturali dei Comuni di (OMISSIS) e di (OMISSIS).

Rilevava che la L. 168 del 2017, all'art. 2 comma IV, prevede che i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari, e che in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata, restando nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della L. 17 aprile 1957, n. 27. Nel caso di specie, era stata costituita l'Amministrazione separata dei beni di uso civico di (OMISSIS) e (OMISSIS) in favore della quale doveva disporsi la reintegrazione dei fondi a cura della Regione Toscana.

Per quanto rileva in questa sede, al capo 5) del dispositivo disponeva che: "la presente sentenza sia annotata presso la competente Agenzia delle Entrate - Territorio a cura e spese dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico di (OMISSIS) e (OMISSIS) ovvero della Regione Toscana".

La Regione Toscana con decreto del Responsabile del Settore Forestazione - Usi Civici. Agroambiente della Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale n. 4898 del 26 marzo 2021, richiamando la cennata sentenza, e ritenuto di dovervi dare esecuzione, anche alla luce della sua successiva correzione con ordinanza n. 574 del 29 novembre 2019, reintegrava al Demanio Collettivo civico della ASBUC di (OMISSIS) e (OMISSIS), limitatamente alla frazione Arni, i terreni come riportati nell'elenco particellare di cui alla sentenza, quali terre appartenenti al demanio collettivo.

Avverso tale provvedimento il Comune di (OMISSIS) proponeva opposizione dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, lamentando l'incompetenza della Regione ad adottare tale provvedimento, essendo attuazione di un provvedimento giurisdizionale, riservata alla stessa autorità giurisdizionale che aveva emesso la sentenza, e deducendo che le operazioni di trascrizione e volturazione delle sentenze andavano curate dal cancelliere dell'ufficio giudiziario e non anche dall'autorità amministrativa, aggiungendo che con il provvedimento impugnato si intendeva sostituire il contenuto della sentenza emessa.

Con provvedimento n. 830 del 23 agosto 2021, il Commissario adito ha denegato la sospensione del provvedimento emesso dalla Regione, affermando che esulano dalla giurisdizione commissariale le questioni inerenti alla trascrizione del decreto impugnato, essendo quindi inammissibile la richiesta di sospendere l'esecutività, trattandosi al più di atto suscettibile di essere disapplicato dallo stesso Commissario.

Quanto alla reintegra, rilevava che nella sentenza era contenuta al riguardo una delega a favore della Regione Toscana, così che l'atto in parte qua era espressione del potere di autotutela della PA, rispetto al quale l'opponente aveva una posizione di interesse legittimo, con riguardo all'eventuale beneficio dell'istituto della legittimazione, oggi di competenza regionale, a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative statali in materia di usi civici.

Il Comune di (OMISSIS) ha quindi proposto regolamento preventivo di giurisdizione affidato a tre motivi, illustrati da memorie.

Al medesimo resiste con controricorso la Regione Toscana, mentre la Nuova ASBUC di (OMISSIS) e limitatamente alla frazione Arni, di (OMISSIS), ed il Comune di (OMISSIS) non hanno svolto difese in questa fase.

Il Pubblico Ministero ha formulato conclusioni scritte.

2. Il primo motivo di ricorso insiste per l'affermazione della giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici su tutte le opposizioni di natura esecutiva, con le quali si contesti la legittimità dello svolgimento dell'azione esecutiva.

La stessa, nella specie, è stata avviata dalla Regione Toscana con il provvedimento n. 4898 del 26 marzo 2021, essendo quindi devoluta al Commissario la decisione in punto di competenza della stessa Regione ad adottare l'atto de quo, trattandosi a ben vedere di sollecitazione alla declaratoria incidentale di illegittimità dell'attività volta a dare esecuzione alla sentenza già emessa.

Il secondo motivo deduce che, tenuto conto di quanto previsto al punto 5 del dispositivo della sentenza n. 32/2019 del Commissario per gli usi civici, che affidava alla Regione la sua attuazione quanto all'annotazione, compete allo stesso Commissario stabilire se l'attuazione incomba alla Regione ovvero al cancelliere.

Il terzo motivo deduce che il decreto opposto statuisce che lo stesso sia trascritto e volturato, in asserita esecuzione della sentenza commissariale, sicché è lo stesso Commissario a dover valutare se il decreto sia una legittima modalità di svolgimento dell'azione esecutiva.

3. Ritiene la Corte che il regolamento di giurisdizione debba essere deciso con l'affermazione della giurisdizione del Commissario Regionale per la liquidazione degli usi civici.

Va in primo luogo rilevato che nel procedimento nel corso del quale è stato proposto regolamento preventivo di giurisdizione non risulta essere stata adottata alcuna decisione di merito, essendosi il Commissario limitato a disattendere la richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento opposto, assumendo pertanto un provvedimento avente chiaramente natura cautelare, che non preclude l'esperibilità del rimedio in esame.

Ne' appare ostativa a tale conclusione la circostanza che in un diverso procedimento instaurato ex art. 702 bis c.p.c., dal Comune ricorrente dinanzi al Tribunale di Lucca, sia stata emessa ordinanza di rigetto in data 16 agosto 2021, atteso che in quel giudizio era in contestazione, non già la stessa possibilità per la Regione di assumere il decreto di attuazione della sentenza commissariale, quanto la diversa questione circa la facoltà di procedere autonomamente alla trascrizione ed alla volturazione dello stesso provvedimento regionale, essendo quindi diversi sia il petitum che la causa petendi rispetto a quanto invece è dedotto nel procedimento a quo.

Del pari deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità della controricorrente sollevata in ragione della pretesa violazione del principio del ne bis in idem, avuto riguardo al precedente regolamento preventivo di giurisdizione proposto nel corso del procedimento poi definito con la sentenza commissariale n. 32/2019, posto che in quel caso la sollecitazione alla regolazione della giurisdizione era inerente alla decisione sul merito della domanda di accertamento della natura demaniale di determinati beni, mentre nel caso in esame si dibatte circa la giurisdizione in merito alla contestazione al decreto emesso dalla Regione, in asserita attuazione della sentenza commissariale.

Le altre contestazioni circa l'ammissibilità del ricorso per regolamento preventivo sollevate dalla controricorrente al punto 3 del controricorso (ammissibilità in rito dell'opposizione al decreto emesso dalla Regione dinanzi allo stesso Commissario regionale, sindacabilità del provvedimento da parte del Commissario ovvero necessità della devoluzione della questione al GA, carenza di interesse all'impugnativa per la natura meramente esecutiva dell'atto) assumono invece valenza di contestazioni sul fondo della questione di giurisdizione oggi all'esame di queste Sezioni Unite e quindi appaiono argomenti piuttosto volti a contestare la ricorrenza della giurisdizione del Commissario Regionale, ma senza interferire sulla stessa ammissibilità a monte del regolamento preventivo.

4. Ad avviso della Corte deve affermarsi la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, occorrendo assicurare continuità al principio affermato da Cass. Sez. U, Ordinanza n. 23112 del 12/11/2015, secondo cui la cognizione sulle opposizioni eventualmente proposte dalle parti avverso l'esecuzione delle decisioni commissariali adottate in sede giurisdizionale, spetta al medesimo Commissario.

A tal fine è stato condivisibilmente evidenziato che all'atto della loro istituzione con la L. n. 1766 del 16 giugno 1927, ai commissari per la liquidazione degli usi civici erano state demandate "funzioni amministrative e giudiziarie". Dopo il trasferimento delle prime alle regioni, ai sensi del D.P.R. n. 616 del 1977 art. 66, quinto e comma 6, l'ufficio del commissario è rimasto operante soltanto come organo di giurisdizione speciale per la risoluzione delle controversie affidate alla sua cognizione, cioè, ai sensi della citata L. n. 1766 del 1927, art. 29, comma 2, di "tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti" di cui all'art. 1 della medesima legge, "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".

Da tale ambito esula il compito di curare "la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori, ma non ancora eseguite", affidato ai commissari dal comma 4 del menzionato art. 29, poiché anche per le pronunce emesse nell'esercizio della funzione giurisdizionale l'esecuzione dà luogo ad attività che di per sé non richiedono la risoluzione di controversie.

Resta, invece, attribuito ai commissari per gli usi civici, nella materia dell'esecuzione delle decisioni da loro stessi adottate in sede giurisdizionale, il compito di decidere sulle opposizioni eventualmente proposte dalle parti interessate (tra le altre, Cass., sez. un., nn. 6373 del 1983, 5253 del 1984, 2858 del 1992, 6406 del 2006, 2524 del 2008).

Nella fattispecie, in cui si intende contestare, attraverso l'opposizione, la regolarità formale o l'esistenza del titolo esecutivo, costituito da una sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria, ovvero ove si contesti la fedele attuazione ad opera della Regione, cui la legge affida il detto compito, come confermato dall'espressa delega contenuta nel capo 5 del dispositivo della sentenza commissariale per cui è causa, deve

essere dichiarata la giurisdizione del Commissario medesimo.

Ne' nella vicenda in esame può spiegare rilevanza il diverso principio affermato da Cass. S.U. n. 2524/2008, secondo cui, con riferimento alle attribuzioni giurisdizionali dei commissari regionali per la liquidazione degli usi civici, si configura un difetto assoluto di giurisdizione rispetto al procedimento (abnorme) promosso, d'ufficio, dal commissario al fine di disporre la trascrizione dei provvedimenti commissariali di accertamento e revindica relativi al territorio di un Comune, atteso che, trattandosi di un adempimento di natura amministrativa con funzione pubblicitaria (spettante al cancelliere in base al D.Lgs. n. 347 del 1990, art. 6), non rientra nella previsione di cui all'art. 29, comma 4, della L. n. 1766 del 1927, ai sensi del quale, dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dei commissari (D.P.R. n. 616 del 1977, art. 66), la cura della esecuzione delle proprie decisioni spettante ai commissari è limitata alla funzione di decidere sulle opposizioni eventualmente proposte, posto che, come si ricava chiaramente dalla massima, la pronuncia ha avuto ad oggetto una procedura nata su impulso dello stesso Commissario (e per tale ragioni reputata avere connotati di abnormità), e non anche una vicenda, quale quella in esame, in cui si sollecita una verifica del Commissario circa la correttezza dell'attuazione, ad opera dell'autorità

amministrativa subentrata nelle competenze amministrative in passato del Commissario, della decisione presa in sede giurisdizionale.

Rientra altresì tra i doveri del Commissario adito in sede di opposizione, stabilire se tra i compiti affidati alla Regione rientri anche quello di curare la trascrizione e volturazione della sentenza (essendo la diversa questione circa l'autonoma trascrivibilità del provvedimento regionale stata devoluta al Giudice Ordinario e definita, quanto meno in primo grado con la menzionata ordinanza ex art. 702 bis c.p.c. del Tribunale di Lucca), ovvero se si tratti, come sostenuto nel secondo e nel terzo motivo del ricorso per regolamento preventivo, di attività riservata al cancelliere.

5. Le parti vanno dunque rimesse, anche per le spese del presente regolamento, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana.

P.Q.M.

La Corte, a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria, dinanzi al quale rimette le parti, anche per le spese del presente giudizio.

(Omissis)