

Questioni in materia di giurisdizione del Commissario liquidatore per gli usi civici

Cass. Sez. Un. Civ. 22 aprile 2024, n. 10755 ord. - D'Ascola, pres.; Tedesco, est. - Università Agraria di C. (avv. Pucci) c. Unicoop Tirreno Società Cooperativa a r.l. (avv. Federico) ed a. (*Regola giurisdizione*)

Usi civici - Conciliazione stragiudiziale - Obiezioni sui profili urbanistici dell'accordo conciliativo - Giurisdizione del Commissario liquidatore per gli usi civici - Sussiste.

(*Omissis*)

FATTO

Nel giudizio n. 6 del 2018 pendente dinanzi al Commissariato per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, promosso da Unicoop Tirreno Società Cooperativa a r.l. al fine di far dichiarare la natura allodiale dei fondi siti in C, loc. B, interveniva un atto di conciliazione fra la ricorrente e l'Università Agraria di C, citata nel giudizio insieme alla Regione Lazio.

Il Commissario, con ordinanza n. 471 del 7 ottobre 2020, approvava "l'atto di conciliazione intervenuto tra Unicoop Tirreno Srl ed Università Agraria di C in data 2 marzo 2020"; dichiarava conseguentemente "la natura interamente privata del terreno ubicato in Civitavecchia, catastalmente censito al foglio (*Omissis*), particelle (*Omissis*), e al foglio (*Omissis*), particelle (*Omissis*), della superficie complessiva di ettari 6.18.74"; si riservava di emettere "la sentenza di cessata materia del contendere all'esito dell'adempimento degli obblighi assunti dalle parti le quali provvederanno al deposito, agli atti del giudizio, della relativa certificazione".

Con ordinanza cron. n. 41 del 17.01.2022. il Commissario, poiché non risultava "pervenuta la documentazione comprovante gli avvenuti adempimenti di cui all'ordinanza di omologazione suddetta", revocava la riserva della causa in decisione e rimetteva le parti innanzi ad altro Commissario.

Nel seguito della causa si costituiva il Comune di Civitavecchia e depositava nota prot. comunale n. (*Omissis*) del 21.11.2022, a firma del Dirigente Comunale del Servizio Edilizia e Urbanistica, Patrimonio e Demanio, nella quale si sollevavano obiezioni sui profili urbanistici dell'accordo conciliativo.

Con ordinanza cron. n. 207 del 17 aprile 2023 il Commissario, sciogliendo la riserva, considerato che "la conciliazione presuppone l'accordo di tutte le parti del giudizio, mentre nel caso in esame il Comune di C si è opposto", riteneva di proseguire l'istruttoria con la nomina di un consulente tecnico d'ufficio, rinviando all'udienza del 19.06.2023 per il giuramento del designato ausiliario del Giudice.

L'Università Agraria di C ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione (nella fattispecie del Commissario per la liquidazione degli usi civici) in relazione al procedimento (amministrativo) di approvazione delle conciliazioni in materia di usi civici ai sensi dell'art. 29, 5° comma, della L. n. 1766 del 1927, e, in particolare, che sia dichiarato che sfugge a qualsiasi valutazione in sede giurisdizionale, da parte del Commissario per la liquidazione degli usi civici, il parere reso sui profili urbanistici dell'accordo conciliativo da parte del Comune, poiché tale parere, che proviene da soggetto che non fa valere alcuna pretesa sostanziale di natura reale sui beni controversi, può essere oggetto di considerazione solo nell'ambito del procedimento amministrativo per l'approvazione della conciliazione.

Il Comune di C e la Regione Lazio hanno resistito con controricorso.

Ha depositato controricorso anche Unicoop Tirreno Società Cooperativa a r.l., contenente ricorso incidentale, con il quale si assume che il fondo oggetto di causa è già divenuto privato a seguito della conciliazione approvata dal Commissario; ha chiesto pertanto alle Sezioni Unite di dichiarare la giurisdizione del Giudice Ordinario per l'eventuale ulteriore trattazione della causa.

Il Ministero della Cultura si è costituito ai soli fini dell'eventuale partecipazione alla discussione orale che fosse stata eventualmente fissata.

La ricorrente principale ha depositato memoria.

DIRITTO

1. - Sussiste la giurisdizione del Commissario liquidatore per gli usi civici. L'istituto della conciliazione stragiudiziale, già disciplinato all'art. 29 della L. n. 1766/1927 ("in ogni fase del procedimento potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato"), è oggi esperibile avanti il Commissario o avanti gli organi amministrativi (Regioni o Comuni) a seconda del momento (contenzioso o amministrativo) su cui il relativo



procedimento si incardina. Alla conciliazione avanti il Commissario è stata riconosciuta natura processuale (salvo l'obbligo di approvazione in sede amministrativa ai fini dell'efficacia) e la giurisprudenza, anche la più risalente, non ha mancato di ribadire l'efficacia sospensiva della trattazione della causa fino al relativo esito: se questo esito è positivo cessa la materia del contendere ed il processo si avvia verso l'estinzione; se, invece, l'esito non è positivo, il processo riprende il suo percorso e prosegue la trattazione della causa (Cass., 13 maggio 1956, n. 760). Quanto alla conciliazione in sede amministrativa, già da tempi risalenti se ne postula l'autonoma configurazione e la riconduzione delle relative competenze alle regioni (cfr. parere del Consiglio di Stato 1277/79 del 1981). Questo implica che, mentre alla prima può riconoscersi una natura del tutto analoga all'ipotesi prevista all'art. 185 c.p.c., alla seconda dev'essere riconosciuta natura di attività amministrativa consensuale. In altre parole, non vertendosi in ipotesi di contenzioso, in caso di conciliazione avviata in occasione dei procedimenti di accertamento demaniale o di reintegra, questa mira alla definizione consensuale e concordata del procedimento amministrativo, al pari di quanto previsto dall'art. 11 della L. n. 241/90 in materia di accordi sostitutivi. In linea con tale ricostruzione la giurisprudenza ha da tempo sottolineato che la conciliazione è, e resta, un istituto negoziale sottoposto, in entrambi i casi esaminati, alla condizione sospensiva dell'approvazione regionale. Quanto alla funzione svolta, mentre in sede contenziosa la conciliazione è preordinata alla definizione delle controversie in merito alla qualitas soli, in sede amministrativa ha il compito di definire, in maniera concordata (ed in alcuni casi transattiva), i procedimenti rimessi alle regioni o agli enti da queste individuati.

In materia è stato chiarito che, venuta meno, per effetto dell'intervenuta conciliazione, l'appartenenza al demanio comunale del terreno oggetto della controversia, non si giustifica più la competenza giurisdizionale del Commissario per gli usi civici, in quanto, una volta trasformata la natura del bene da demaniale in privata, ogni contestazione che insorga in ordine a tale bene, che ha cessato di essere demaniale, non può che riguardare diritti patrimoniali privati, devoluti, come tali, alla cognizione esclusiva del giudice ordinario, quand'anche sorga questione, con carattere di pregiudizialità rispetto all'azione proposta, in ordine alla natura originaria del bene medesimo (Cass., S.U., n. 2006/1966).

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte il rimedio impugnatorio esperibile avverso le sentenze rese dal commissario per la liquidazione degli usi civici in materia di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, anche con contenuto di omologa od approvazione di accordi conciliativi raggiunti tra le parti, è costituito, ai sensi dell' art. 32 della L. 16 giugno 1927, n. 1766, esclusivamente dal reclamo alla corte d'appello di Roma, sezione speciale usi civici, mentre il ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. è inammissibile (Cass. S.U., 04-07-2014, n.15300; S.U., 12-3-2002, n. 3575; S.U., 11-9-2003 n. 13352; S.U., 16-1-2001 n. 3575 n. 27).

2. - Nel caso in esame è avvenuto che, raggiunta la conciliazione fra Unicoop Tirreno Società Cooperativa a r.l. e l'Università Agraria di C, si è costituito nel giudizio il Comune di C, sollevando una pluralità di obiezioni sui profili urbanistici della conciliazione. In considerazione di ciò, il Commissario liquidatore ha disposto la prosecuzione dell'istruttoria.

Con il regolamento principale si sostiene che il Commissario non abbia il potere di esaminare tali aspetti, in quanto proposti da un soggetto estraneo alla lite. Con il regolamento incidentale, nella stessa prospettiva, si sostiene che, essendosi perfezionata la conciliazione, il procedimento non possa proseguire dinanzi al Commissario, essendo ogni questione oramai rimessa al giudice ordinario.

Ora, senza che sia minimamente necessario prendere posizione sulle questioni sollevate dalle ricorrenti, principale e incidentale, ai fini che interessano in questa sede è sufficiente rilevare che le stesse questioni non contraddicono la giurisdizione del Commissario, che deve essere riconosciuta. Invero, con tali questioni, si denunziano, in ipotesi, vizi interni al procedimento, da far valere con gli ordinari rimedi impugnatori contro la decisione, che fosse eventualmente assunta in esito alla (supposta irrituale) prosecuzione della causa, secondo i principi sopra richiamati.

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

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del Commissario liquidatore per gli usi civici, dinanzi al quale rimette le parti e che provvederà anche sulla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

(Omissis)

