

Giurisdizione del giudice ordinario nella controversia sulla nullità della donazione di un terreno gravato da uso civico

Cass. Sez. Un. Civ. 23 gennaio 2025, n. 1670 ord. - D'Ascola, pres.; Tedesco, est. - Ve.Le. (avv. Pucci) c. Fa.Ma. (avv. ti Faramondi e Ianniello) ed a. (*Regola Giurisdizione*)

Usi civici - Accertamento della demanialità civica del terreno - Nullità e inefficacia di ogni atto di disposizione del terreno - Competenza giurisdizionale.

(*Omissis*)

FATTO

1. La presente controversia trae origine dalla sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana (sentenza n. 7 del 26 marzo 2005), con la quale è stato accertato che la particella (*Omissis*) al foglio (*Omissis*) risulta appartenente al demanio collettivo del Comune di G. Il giudizio dinanzi al Commissario fu promosso da De.Le., Ve.Co. e Ve.Li. nei confronti di Fa.Ma. e del Comune di G. Nel dispositivo della sentenza, in aggiunta all'accertamento della demanialità civica del terreno, si dichiarava la nullità e l'inefficacia di "ogni atto di disposizione del terreno stesso".

Contro la sentenza Fa.Ma. proponeva reclamo dinanzi alla Sezione Speciale Usi Civici della Corte d'Appello di Roma, che lo rigettava con sentenza depositata il 09.05.2016.

Ve.Le., erede di uno dei ricorrenti originari, con ricorso diretto al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, iscritto al numero 49 del ruolo generale per il 2019 chiese emettersi, ai sensi dell'art. 288, comma 2, c.p.c., ordinanza di correzione della già menzionata sentenza n. 7 del 2005, con la quale si specificasse che la generica declaratoria di nullità degli atti di disposizione, in essa contenuta, doveva intendersi riferita all'atto pubblico di donazione datato 15.10.1985 a rogito del Notaio in G De.Pa., rep. n. 9403, racc. n. 2161, nella parte in cui la Sig.ra Ve.Te. in Fa.Ma. dona alla propria figlia Fa.Ma. il terreno distinto in catasto di G al foglio (*Omissis*), particella (*Omissis*).

Il Commissario, a definizione del procedimento R.G. 49/2019, emetteva la sentenza, n. 31/2020, con la quale dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in merito all'accertamento dell'invalidità dell'atto di donazione sopra indicato.

Contro tale sentenza è stato proposto sia appello, sia ricorso per cassazione, che sono entrambi tuttora pendenti.

2. Con ricorso ex art. 702-bis c.p.c. diretto al Tribunale di Cassino e iscritto al ruolo generale al numero 1851 del 2021, Ve.Le. ha chiesto che la nullità della donazione, già richiesta con istanza di correzione al Commissario, fosse dichiarata dal Tribunale adito; ha sostenuto che il proprio interesse a proporre la domanda si giustificava al fine di ottenere una pronunzia suscettibile di pubblicità a margine della nota con la quale l'atto fu trascritto.

Si è costituita nel giudizio Fa.Ma., che ha eccepito l'esistenza di una molteplicità di decisioni dell'autorità giudiziaria ordinaria che avrebbero definitivamente riconosciuto il proprio diritto di proprietà del terreno oggetto della sentenza n. 7 del 2005.

Nel corso di tale giudizio, Ve.Le. ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione sulla base di due motivi.

Fa.Ma. ha resistito con controricorso, mentre il Comune di Gaeta è rimasto intimato.

Il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale Fulvio Troncone ha concluso per l'inammissibilità del ricorso. La controricorrente ha depositato memoria.

In data 13 dicembre 2024, dopo che la causa è stata decisa, è pervenuta memoria del ricorrente Ve.Le.

DIRITTO

1.- Con il primo motivo si sostiene che le eccezioni proposte da Fa.Ma. dinanzi al Tribunale di Cassino mirerebbero "a sovvertire il giudicato formatosi in relazione alla sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana n. 7/2005", risultando "messa in discussione la stessa qualitas soli e lo stesso diritto di proprietà collettiva sul terreno di cui si tratta (distinto in catasto di G al foglio (*Omissis*), particella (*Omissis*)".

Il ricorrente, nel proporre la questione, ha cura di precisare di avere proposto, dinanzi al Commissario, un ulteriore giudizio per l'esecuzione della sentenza n. 7 del 2005, nel corso del quale le Sezioni Unite della Suprema Corte, adite dal medesimo ricorrente in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario. Si afferma che la l'ordinanza che ha pronunziato sull'istanza di regolamento (n. 28802 del 2022), in quanto relativa a una controversia riferita a un giudizio, il quale aveva un oggetto del tutto diverso, non avrebbe alcun rilievo nel presente giudizio.

Con il secondo motivo si chiede alle Sezioni Unite di stabilire "se appartenga alla giurisdizione dell'A.G.O. o a quella del giudice speciale commissariale il potere di decidere sulla domanda avente ad oggetto declaratoria dell'invalidità (nullità)



ed inefficacia di atti di disposizione di atti non debitamente autorizzati di terre di demanio collettivo, e nella fattispecie dell'atto di donazione datato 15.10.1985 a rogito Notar De.Pa., rep. n. 9403, racc. n. 2161, ovvero se su tal punto vi è difetto assoluto di giurisdizione, essendo la nullità ed inefficacia di tale atto di donazione già stata dichiarata nel dispositivo della sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana n. 7/2005 ed essendosi quindi esaurito il potere giurisdizionale al riguardo, rimanendo solo spazio per l'esecuzione della sentenza commissariale irrevocabile e spettando la competenza per la fase esecutiva alla P.A. regionale in sede amministrativa".

2.- In via preventiva, rispetto all'esame dei motivi, occorre ricordare che la lite sulla qualitas soli è derivata dalla pretesa della Fa.Ma., inizialmente proposta contro i danti causa del ricorrente Ve.Le. dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, di ottenere il rilascio del terreno in controversia, a suo tempo concesso in affitto da Ve.Ci., la quale l'aveva poi trasferito alla Fa.Ma. con l'atto di donazione del quale il Ve.Le. pretende la dichiarazione di nullità.

3.- Il Procuratore Generale ha concluso per l'inammissibilità del regolamento di giurisdizione in forza del principio secondo cui il processo che, a seguito della pronuncia declinatoria della giurisdizione, si instaura per effetto della tempestiva riassunzione davanti al giudice indicato come munito di giurisdizione, non è un nuovo ed autonomo procedimento, ma la naturale prosecuzione dell'unico giudizio; rimane pertanto precluso alle parti, nel giudizio riassunto, sollevare la questione di giurisdizione, stante la formazione del giudicato interno sul punto (Cass., S.U., n. 23599/2020). Si deve tuttavia osservare che il principio suppone che la causa riassunta costituisca la riproposizione di quella originaria (Cass. S.U., n. 9683/2019). Tale condizione nella specie non ricorre. Nel giudizio commissariale, definito con la declinatoria di difetto di giurisdizione, fu proposta una istanza di correzione della precedente sentenza. Tale correzione avrebbe dovuto essere attuata, nelle intenzioni della parte istante, mediante la specificazione che la pronuncia di nullità degli atti di disposizione, contenuta nel dispositivo della sentenza n. 7 del 2005, si riferiva alla donazione fatta valere come titolo di proprietà da parte della Fa.Ma.

In questo senso la domanda proposta dinanzi al Tribunale di Cassino non si atteggia quale riproposizione di una domanda già proposta, ma quale nuova e autonoma domanda giudiziale (Cass. n. 4629/1999). Conseguenze dalle considerazioni che precedono, in dissenso dalle conclusioni scritte del Procuratore Generale, che il presente regolamento preventivo è, sotto questo profilo, ammissibile.

L'ammissibilità del regolamento preventivo deve essere vagliata anche sotto un profilo diverso, in qualche modo evocato dalla controricorrente nel richiamare la nozione di "abuso del diritto", derivante dal fatto che il regolamento preventivo è stato proposto dalla stessa parte ricorrente nel giudizio di merito. Le Sezioni unite di questa Corte hanno in proposito stabilito il seguente principio: "Il regolamento preventivo di giurisdizione può essere proposto anche dallo stesso soggetto che ha proposto il giudizio di merito sussistendo, in presenza di ragionevoli dubbi sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito, un interesse concreto ed immediato alla risoluzione della questione da parte delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in via definitiva ed immutabile, per evitare che la sua risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche nel corso del giudizio, ritardando la definizione della causa" (Cass., S.U., n. 15122/2022).

Alla luce di tale principio, il regolamento è ammissibile anche sotto questo diverso profilo. Infatti, come risulterà dall'esame dei motivi, la materia controversa dinanzi al giudice a quo, in linea di principio, pone questioni suscettibili di giustificare dubbi sulla giurisdizione.

4.- Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in ordine agli aspetti coinvolti dal primo motivo. È noto, infatti, che la giurisdizione speciale dei Commissari per la liquidazione degli usi civici riguarda, ai sensi dell'art. 29 della L. 16 giugno 1927, n. 1766, le controversie che, in via principale e non meramente incidentale, esigono la soluzione della questione circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico (Cass., S.U., n. 19399/2017). Tale giurisdizione sussiste quando sia contestata la qualità demaniale del suolo o comunque quando venga in evidenza nella controversia una questione che presupponga la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della qualitas soli, di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio (Cass., S.U., n. 17878/2016).

Sono escluse le domande che postulano un già intervenuto definitivo accertamento della qualitas soli (Cass., S.U., n. 20183/2019), il quale esaurisce la funzione giurisdizionale del Commissario regionale per gli usi civici (Cass., S.U., 23137/2024), essendo, a questi effetti, irrilevante che in un successivo giudizio dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria una delle parti abbia assunto tesi che altra parte ritiene in contrasto con l'accertamento già compiuto in sede commissariale. In un caso del genere, infatti, la questione da risolvere non è più relativa alla esistenza o meno dell'uso civico (cfr. Cass., S.U., n. 1261/1974), già definitivamente avvenuta, ma l'interpretazione del giudicato. L'eventualità che il giudice adito, accogliendo una o l'altra di tali eccezioni, possa assumere una decisione in contrasto con il giudicato commissariale non è "scongiurabile" in via preventiva invocando, in violazione del principio generale del non bis in idem, una ulteriore decisione del Commissario sul medesimo oggetto. Va da sé che, se tale decisione fosse realmente emessa, il rimedio sarebbe costituito dagli ordinari mezzi di impugnazioni propri della giurisdizione adita, esclusa anche in questo caso la ripetizione del giudizio dinanzi al Commissario.

5.- La giurisdizione è del giudice ordinario anche per gli aspetti coinvolti dal secondo motivo.

In linea di principio sussiste la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici sulle domande connesse ogni volta queste siano conseguenza della domanda principale volta all'accertamento della demanialità civica

del bene (Cass., S.U., n. 15530/2022). Si deve però riconoscere che la vis attrattiva della giurisdizione commissariale non può aversi che per rapporto di accessorietà nello stesso processo in cui il Commissario decide sulle materie devolute alla sua giurisdizione (Cass. 1997/1954). È stato quindi chiarito che la giurisdizione del Commissario per gli Usi civici, prevista dall'art 29 della legge 16 giugno 1927 n 1766, si estende alla cognizione della domanda di restituzione di frutti indebitamente percetti dal possessore senza titolo, solo nell'ipotesi in cui questa venga proposta nell'ambito del procedimento di accertamento della natura dei beni e di rivendicazione degli stessi, rimanendo detta domanda, in ogni altro caso, devoluta alla Competenza giurisdizionale del giudice ordinario (Cass., S.U., n. 1877/1977).

Mutatis mutandis il principio è applicabile anche alla domanda diretta a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, che appartiene sì alla giurisdizione del Commissario agli usi civici (Cass., S.U., n. 9829/2014), ma solo qualora sia proposta nell'ambito del procedimento di accertamento della qualitas soli, mentre nel caso in esame la medesima è stata proposta in un giudizio autonomo sul presupposto del già compiuto accertamento della qualitas ad opera del Commissario.

Il ricorrente sostiene: a) che il Commissario, adito a suo tempo per l'accertamento della qualitas soli, avrebbe già dichiarato la nullità dell'atto di disposizione, solo che l'avrebbe fatto in termini generici; b) che proprio in considerazione della genericità della pronunzia, l'attuale ricorrente propone istanza di correzione della sentenza n. 7 del 2005, alla quale il Commissario non ha dato seguito, declinando la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario; c) che la decisione commissariale (la quale ha declinato la giurisdizione) stata impugnata; f) che la competenza a decidere sul punto non può dirsi assodata, potendo sussistere sia il difetto assoluto di giurisdizione, sia la competenza del Commissaria, sia la competenza del giudice ordinario. La tesi non può essere condivisa.

Il ricorrente ha impugnato la decisione del Commissario che ha declinato la giurisdizione, ma nello stesso tempo ha autonomamente proposto la domanda di nullità dinanzi al giudice ordinario, il che lascia ferma l'applicabilità del principio sopra richiamato: e cioè che la competenza giurisdizionale sulle domande connesse con l'accertamento della qualitas soli, qualora le stesse domande non siano proposte nell'ambito del procedimento di accertamento della natura dei beni, ma in via autonoma, è devoluta al giudice ordinario.

6.- Va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, davanti al quale le parti vanno rimesse e 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 giudice ordinario, davanti al quale rimette le parti anche che per la liquidazione delle spese del presente regolamento di giurisdizione.

(Omissis)