

In tema di regolamento di giurisdizione relativo ad un procedimento di accertamento della “*qualitas soli*”

Cass. Sez. Un. Civ. 27 gennaio 2025, n. 1901 ord. - D’Ascola, pres.; Grasso, est. - Ca.Ma. (avv. Pucci) c. Regione Lazio (avv. Santo) ed a. (*Regola Giurisdizione*)

Usi civici - Accertamento della “*qualitas soli*” - Giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

(*Omissis*)

OSSERVA

1. Ca.Ma. nel 2021 aveva fatto ricorso al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l’Umbria e la Toscana, perché, tenuto conto della sentenza della Corte costituzionale n. 113/2018, che aveva dichiarato illegittimo l’art. 8 della L. n. 1/1986 della Regione Lazio e l’orientamento espresso dalla Cassazione con l’ordinanza n. 5644/2019, promuovesse la procedura di accertamento della “*qualitas soli*” in relazione agli immobili di proprietà della medesima, come appresso specificati.

L’anzidetto art. 8, titolato “Norme per l’alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico edificati o edificabili”, siccome modificato con la legge regionale n. 6/2005, disponeva:

“1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L’alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l’alienazione ai sensi del presente articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L’alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3. Per i terreni di cui al comma 1, lettera b), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l’assegnatario si obblighi a destinare il lotto all’edificazione della prima casa, ovvero all’edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4. Non possono comunque essere alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale. 5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all’albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6. Qualora, successivamente all’acquisto di un terreno o di un immobile, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l’accertamento dell’appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all’articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, l’acquirente ha facoltà di consolidare l’acquisto a titolo oneroso mediante l’affrancazione dei diritti di uso civico. La richiesta dell’acquirente deve essere corredata della copia dell’atto di compravendita e dell’eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l’ente interessato, con deliberazione dispone la cessazione definitiva dei diritti di uso civico, a fronte del pagamento di una somma che deve essere ridotta fino all’ottanta per cento del valore del terreno, ulteriormente ridotto ad 1/5. Nel caso in cui la richiesta pervenga da un acquirente di una sola unità immobiliare, rispetto al complesso edilizio a cui appartiene, la somma da corrispondere a titolo di affrancazione è determinata in base ai millesimi di proprietà condominiale. La predetta norma si applica, altresì, a coloro che rientrano nell’ipotesi di cui al comma 7 bis.

6 bis. Ai fini della determinazione del valore dell’importo dell’affrancazione di cui al comma 6, gli enti titolari dei diritti, avvalendosi dei propri uffici tecnici o dei periti demaniali, approvano con proprio atto deliberativo un criterio estimativo sintetico base, da adottare per ogni singola istanza. L’ente titolare dei diritti civici provvede alla registrazione e alla trascrizione dell’atto deliberativo presso gli uffici finanziari dello Stato, in esenzione da tasse di bollo, di registro e da altre imposte a norma dell’articolo 2 della legge 1 dicembre 1981, n. 692 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 2 ottobre 1981, n. 546, recante disposizioni in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi ai trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende ed istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali). 7. L’agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; b)



di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 7 bis. Il prezzo di alienazione deve essere ridotto fino all'80 per cento dal comune o dalla frazione di comune o dall'università agraria o dall'associazione agraria interessati, quando si tratti di prima casa, purché l'area dell'edificio destinata ad abitazione non sviluppi più di 450 metri cubi. La predetta riduzione si applica, altresì, a coloro che rientrano nell'ipotesi di cui al comma 6.

8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in dieci annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente".

Le Sezioni unite, con l'ordinanza n. 5644 del 26/2/2019, hanno chiarito che in tema di regolamento di giurisdizione relativo ad un procedimento di accertamento della "qualitas soli", promosso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici, qualora i ricorrenti alleghino - a fondamento della giurisdizione del giudice amministrativo - l'avvenuta "sdemanializzazione" dei suoli, sulla base di una disposizione recata da una legge regionale (nella specie, l'art. 8 della L.r. Lazio n. 1 del 1986) per la quale sia sopravvenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale (nella specie, con la sentenza della Corte cost. n. 113 del 2018, che ha affermato la carenza di potere della Regione nel disporla) per l'esistenza di un vizio originario di quella stessa disposizione, l'inefficacia della previsione normativa si comunica anche ai provvedimenti amministrativi che, sulla base di essa, hanno disposto il mutamento della qualità dei suoli, con il conseguente radicamento della giurisdizione in capo al Commissario ai sensi dell'art. 29, comma 2, della L. n. 1766 del 1927 (Rv. 652863 - 01).

2. La esponente, qui ricorrente per regolamento preventivo di giurisdizione, in sintesi, narra quanto appreso:

- il 24/4/2002 con atto pubblico aveva acquistato da Le.Eu. la proprietà d'un compendio immobiliare, costituito da un edificio rurale e accessori, ubicato in Allumiere, località (Omissis), che per tutti i lati confinava con le terre di proprietà dell'Università Agraria di Allumiere ed esso stesso insistente su "area... di proprietà" dell'anzidetta Università;
- l'Università Agraria di Allumiere aveva concesso nel 1992 il diritto di superficie dell'area sulla quale insisteva il compendio immobiliare di cui sopra;
- il 19/11/2003 Ca.Ma., padre della ricorrente, coniugato in regime di comunione legale dei beni con Gi.El., aveva acquistato dall'Università Agraria uno stacco di terreno, nel quale insisteva anche l'area di sedime del fabbricato che l'istante aveva acquistato dal Le.Eu. con l'atto del 24/4/2002;
- l'11/12/2003 i genitori avevano alienato alla figlia l'anzidetto terreno e nel rogito si dava atto che sul fondo insisteva il fabbricato di cui si è detto, la cui irregolarità urbanistica era stata sanata.

L'adito Giudice aveva citato innanzi a sé l'Università Agraria di Allumiere, il Comune di Allumiere e la Regione Lazio.

Il 7/4/2022 Ca.Ma. e l'Università Agraria di Allumiere avevano stipulato atto di conciliazione, caratterizzato dai seguenti punti salienti:

- veniva riconosciuta la natura allodiale del terreno e dei fabbricati acquistati dalla ricorrente, con obbligo di versare, con modalità rateale, all'Università Agraria, a titolo di frutti indebitamente percepiti e spese del giudizio, la somma di Euro 5.458,85;
- era prevista la risoluzione di diritto ove il Commissario avesse disposto il sequestro dei beni o la prosecuzione del giudizio;
- la validità e l'efficacia della conciliazione era subordinata alla cancellazione della causa dal ruolo, pur in assenza di pronuncia sulla qualità del suolo, oppure, in alternativa, con all'approvazione commissariale.

Il Commissario, rilevato che la conciliazione appariva in contrasto con il vincolo ambientale, del quale non era stato previsto il mantenimento; le opere realizzate dovevano seguire il destino del suolo, assoggettato a vincolo demaniale civico; non era opportuno disporre il trasferimento di manufatti urbanisticamente irregolari, alienati in forza di norma dichiarata incostituzionale (l'art. 8 della legge regionale citata), aveva rigettato la richiesta di omologazione e disposto il prosieguo del giudizio.

3. Ca.Ma. propone ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi il difetto assoluto di giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 37 cod. proc. civ., "in ordine all'approvazione o al diniego di approvazione - ex art. 29,5 comma, della legge n. 1766 del 1927 - della conciliazione intervenuta tra la ricorrente e l'università Agraria di Allumiere".

Resiste con controricorso la Regione Lazio.

4. Questi gli argomenti salienti attraverso i quali la ricorrente afferma sussistere difetto di giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici nei confronti della pubblica amministrazione.

L'approvazione della conciliazione in materia d'usi civici, prevista dall'art. 29, co. 5, L. n. 1766/1927, costituiva funzione trasferita alle Regioni dall'art. 66, co. 5, D.P.R. n. 616/1977, essendo rimasta al commissario esclusivamente la funzione giurisdizionale.

Alcun valore avrebbe potuto attribuirsi al contenuto dell'atto di conciliazione nella parte in cui impropriamente faceva riferimento all'omologa commissariale, non avendo le parti il potere di privare d'efficacia le norme inderogabili attributive della "competenza" regionale.

Non poteva mettersi in dubbio che l'ordinanza di omologazione, in origine emessa dal commissario, costituisse atto amministrativo.

A fronte dell'atto di conciliazione il commissario avrebbe dovuto (sull'obbligatorietà della sospensione cita S.U. nn. 1566/1956, 297/1989) limitarsi a sospendere il processo, in attesa dell'esito del procedimento amministrativo, attraverso il quale la Regione decide se omologare o meno l'accordo.

5. Il ricorso è infondato.

La constatazione che l'omologazione della conciliazione costituisca esercizio di funzione amministrativa, siccome evidenzia nelle sue conclusioni il Procuratore Generale - che a sostegno richiama S.U. n. 2653/1961 -, non è risolutiva della questione qui al vaglio, ben potendo l'esercizio del potere di omologazione, pur così qualificato, reputarsi rimasto in capo al commissario anche dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 616/1977.

Il primario rilievo, sia pure nel rinnovato e mutato obiettivo di tutela, degli usi civici è stato approfonditamente evidenziato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 113/2018, la quale ha, fra l'altro, precisato: "Questa Corte ha avuto modo più volte di sottolineare come i profondi mutamenti intervenuti nel secondo dopoguerra abbiano inciso sul profilo economico dell'esercizio degli usi civici, mettendo in ombra tale aspetto, ma a un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare a quello ambientale.

Tale rilevanza strategica "ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", e poi con l'art. 142 del D.Lgs. n. 42 del 2004" (sentenza n. 210 del 2014).

Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio.

Questa Corte ha affermato che "la conservazione ambientale e paesaggistica" spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (e) ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).... Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006).... Vi è, dunque, una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che "configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico... quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali" (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011, a proposito della fattispecie analoga delle "valli da pesca"). È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che "la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di 'una integrazione tra uomo e ambiente naturale' (sentenza n. 46 del 1995)" (sentenza n. 210 del 2014)".

L'art. 66 del D.P.R. n. 616/1977 dispone: "Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze".

Tuttavia, ciò non implica che la peculiare funzione di omologazione della conciliazione, intervenuta nel corso della causa avente lo scopo d'accertare la "qualitas soli", debba essere sottratta al giudice che procede, peraltro tenuto a sospendere il processo, per essere attribuita alla Regione.

Proprio la particolare delicatezza e complessità della materia, specie avuto riguardo alla mutata funzione dei diritti d'uso civico, nitidamente messa in luce dalla citata sentenza della Corte costituzionale, giustifica appieno il permanere del potere in capo al commissario che procede, sia pure con esclusione del sindacato di merito.

Né, è appena il caso di soggiungere, possono considerarsi rari i casi nei quali funzioni di contenuto sostanzialmente amministrativo vengono dalla legge attribuiti al giudice; anzi, tutt'altro, e nei più svariati rami dell'ordinamento, specie ove appaia necessario assicurare la tutela di interessi non liberamente disponibili.

Di recente queste Sezioni unite, con l'ordinanza n. 10755/2024, pubblicata il 22/4/2024, hanno affermato sussistere la giurisdizione del commissario per la liquidazione degli usi civici per l'esperimento della conciliazione, analogamente alla previsione di cui all'art. 185 cod. proc. civ. Conciliazione che, si soggiunge, può anche svolgersi in sede amministrativa, cioè al di fuori del processo. L'esito, tuttavia, deve essere, in entrambi i casi, approvato dalla Regione.

Nel caso esaminato dall'ordinanza richiamata, raggiunta la conciliazione tra il privato e l'Università Agraria di

Civitavecchia, il Comune di Civitavecchia, costituitosi, aveva sollevato una pluralità di obiezioni che investivano profili urbanistici; in ragione di ciò il Commissario liquidatore dispose la prosecuzione del giudizio.

Anche nella fattispecie odierna il Commissario, davanti alle obiezioni della Regione Lazio, ha disposto la prosecuzione del giudizio. Il rigetto della "richiesta di omologazione della conciliazione" altro non significa che la conciliazione non poteva configurarsi in presenza della motivata contrarietà della Regione manifestata in giudizio, parte in causa a tutti gli effetti e portatrice d'interessi pubblici di assoluto rilievo (sugli anzidetti interessi ci si è già soffermati in sede di richiamo della sentenza n. 113/2018 della Corte costituzionale).

Sotto altro concorrente profilo, fermo restando, in sintonia con quanto affermato con l'ordinanza n. 10755/2024, che il raggiunto accordo conciliativo necessiti per la sua efficacia dell'approvazione di merito della competente autorità regionale, integro, tuttavia, deve reputarsi il potere del commissario di dar corso al giudizio, ove il raggiunto patto risulti lesivo di norme imperative (nella specie il Commissario evidenziava irriducibile contrasto con il vincolo ambientale, la presenza di manufatti che, ove fossero risultati insistere su terreni gravati da uso civico, sarebbero appartenuti "alla proprietà collettiva dei naturali di Allumiere", l'irregolarità urbanistica dei fabbricati, alienati in forza dell'art. 8 della L. Regione Lazio n. 1/1986, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 113/2018 della Corte costituzionale).

Infine, va soggiunto non esservi contrasto da dipanare con l'ordinanza n. 31109/2017 di queste Sezioni unite, al contrario di quel che sostiene la parte ricorrente.

In quella occasione si affermò: "va esclusa la giurisdizione del Commissario per gli usi civici con riferimento alle domande inerenti l'entità, le modalità e il procedimento di liquidazione degli usi civici, anche quanto all'individuazione del soggetto tenuto a corrispondere il capitale di affrancazione, compresa la eventuale fase di approvazione di accordi conciliativi ex art. 29, comma 3, legge n. 1766 del 1927". La mancanza di giurisdizione del commissario, pertanto, viene riportata esclusivamente nell'ambito degli apprezzamenti di merito, che in caso di conciliazione, come si è detto, trovano definizione nell'approvazione regionale.

In conclusione, deve dichiararsi la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, dinanzi al quale le parti vanno rimesse, e che provvederà anche sul capo delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, davanti al quale rimette le parti, e che provvederà anche sul capo delle spese del giudizio di legittimità.

(Omissis)