

ESSENZE



18392/16

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

La Suprema Corte di Cassazione

Sezioni Unite Civili

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:				r.g.n.2564/15
Dott.	Renato	RORDORF	- Primo Presidente f.f.	Cron.
Dott.	Giovanni	AMOROSO	- Presidente Sezione	Rep.
Dott.	Aniello	NAPPI	- Consigliere	C.C. 03/05/2016
Dott.ssa	Adelaide	AMENDOLA	- Consigliere	
Dott.	Bruno	BIANCHINI	- Consigliere rel.	
Dott.	Giuseppe	BRONZINI	- Consigliere	
Dott.	Carlo	DE CHIARA	- Consigliere	
Dott.	Franco	DE STEFANO	- Consigliere	
Dott.	Ettore	CIRILLO	- Consigliere	

Regolamento preventivo di giurisdizione

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso (iscritto al n.r.g. 2564/15) proposto da:

- Comune di Vagli Di Sotto (c.f.: 00398720466);

in persona del sindaco ⁶³ *pro tempore* sig. Mario Puglia; autorizzato con delibera della Giunta Comunale n. 59 del 9 luglio 2014; rappresentato e difeso , giusta procura estesa in calce al ricorso, dall'avv. Pietro Carlo Pucci; con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Riccardo Grazioli Lante n.9

- *ricorrente* -

contro

- Regione TOSCANA (c.f.: 01386030488)

Scuderi



In persona del Presidente *pro tempore* dr. Enrico Rossi; rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Baldi, in forza di procura estesa in foglio allegato al controricorso; con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giovanni Pasquale Mosca, in Roma, corso Italia n. 102

- *Controricorrente*-

nonché nei confronti di

- Nuova A.S.B.U.C. di Vagli di Sotto e, limitatamente alla Frazione di Arni, di Stazzema (c.f.: 02061970469)
- Gino PELLEGRINOTTI;
- Giuseppe BERTELLI

Parti intimato

Regolamento preventivo di giurisdizione relativo al proc. r.g. 16/2013 innanzi al Commissario per la liquidazione degli Usi Civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana

udito l'avv. Pietro Carlo Pucci per il Comune di Vagli di Sotto e l'avv. Mosca , con delega dell'avv. Enrico Baldi, per la Regione Toscana

udito il Sostituto Procuratore Generale dr. Tommaso Basile che si è riportato alle conclusioni scritte redatte dall'Avvocato Generale dr. Umberto Apice, il quale ha chiesto che venga dichiarata la giurisdizione del Commissario degli Usi Civili del Lazio, Toscana ed Umbria.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1 – Il Commissario per la liquidazione degli Usi Civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, con decisione n. 12 del 2012, dichiarò il proprio difetto di giurisdizione nell'ambito del proc. r.g. 48/2007, relativo ad una controversia insorta tra 141 cittadini residenti in Vagli di Sotto ed il detto Comune , da un lato, e la Regione Toscana e la nuova ASBUC del Comune di Vagli di Sotto e - limitatamente alla

francesco



frazione di Arni- di Stazzema, originata dalla opposizione, presentata nel 2007, avverso le risultanze dell'istruttoria demaniale amministrativa affidata all'arch Saratti dalla Regione Toscana , giusta delibera di giunta n 12447 del 1993; a sostegno della pronuncia il Commissario rilevò che la propria funzione giurisdizionale non poteva sovrapporsi per intero – a mo' di “generale controversia demaniale”- all'azione amministrativa della Regione, alla quale spettava il compito di effettuare le verifiche generali sul territorio mentre alla giurisdizione commissariale pertinevano singoli atti di accertamento nell'ambito di opposizioni a singole verifiche amministrative

2 - Peraltro il Commissario, nell'ambito della motivazione, aveva formulato delle ampie considerazioni in merito alla condivisibilità (tranne che per quanto riguardava le enfiteusi sul territorio comunale) degli accertamenti storico-giuridici, ordinati dalla Regione e redatti dall'architetto Saratti e poi integrati dai proff Petronio e Masi, dai quali sarebbe emersa la forte presunzione della qualità demaniale di terreni iscritti *ab antiquo* in capo al Comune

3 – Il 21 giugno 2013 il Presidente della Nuova ASBUC comunale di Vagli di Sotto e, limitatamente alla frazione di Arni, di Stazzema, fece pubblicare un avviso diretto ai residenti di Vagli di Sotto e di Arni con il quale si rendeva noto che la Regione Toscana aveva approvato il contenuto della ricerca condotta dal perito istruttore demaniale dr Monaci (titolata “ricerca sulla consistenza delle terre di demanio civico di Vagli di Sotto ed Arni. Interpretazione delle risultanze della sentenza del Commissario per gli Usi Civici di Roma n.12/12...omissis...redatta a parziale modifica della Istruttoria Saratti e successive integrazioni ed interpretazioni”) e che sarebbero stati a disposizione di tutti gli utenti i documenti in essa contenuti, rappresentati dalla relazione stessa nonché da due mappe illustranti: a - appezzamenti interessati da procedure di alienazione ed antichi toponimi”; b – terreni di demanio civico. Con tale istruttoria venivano attribuite al

Granchi



demanio collettivo le particelle che nel catasto di impianto del primo decennio del 1900 erano intestate al Comune di Vagli di Sotto.

4 – Gino Pellegrinotti e Giuseppe Bertelli, quali cittadini di Vagli di Sotto, proposero opposizione avverso la istruttoria demaniale del dr Monaci e chiesero che il Commissario per gli Usi civici accertasse che la relazione in questione era lesiva delle prerogative funzionali della giurisdizione commissariale – laddove l'istruttore demaniale aveva attribuito alla sentenza n 12/12 una natura dichiarativa circa la valutabilità dei precedenti accertamenti del perito regionale e da essa aveva preso le mosse, interpretandola e che dichiarasse la inidoneità della stessa a determinare alcun effetto preclusivo in ordine all'accertamento della *qualitas soli* ; chiesero inoltre che fosse accertato e dichiarato, nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali, ex art 29, comma 1°, della legge 1766 del 1927, la inclusione nel patrimonio disponibile del Comune di Vagli di Sotto di alcuni terreni descritti nella perizia Monaci come demanio civico della nuova ASBUC Vagli di Sotto ed Arni in Comune di Stazzema-.

5 – La Regione Toscana si oppose all'accoglimento dell'opposizione , da un lato ritenendola inammissibile in quanto rivolta contro la relazione Monaci, atteso che la stessa sarebbe stata un mero approfondimento della relazione Saratti, pubblicata senza successive opposizioni nel 1995 mediante affissione all'albo pretorio (eccezione contestata dal Comune in forza della natura meramente interna della prima relazione istruttoria e della constatazione che il termine di 30 giorni previsto dall'art 15 del regolamento di esecuzione riguarderebbe solo la sistemazione delle occupazioni abusive o il progetto di liquidazione degli usi civici su terre di proprietà privata), dall'altro mettendo in rilievo il compiuto *iter* amministrativo per la comunicazione ai soggetti interessati della relazione Monaci, secondo quanto prescritto dagli artt 15 e 30 del regio decreto n. 332 del 1928

Guarnera



6 – La Nuova ASBUC di Vagli di Sotto – e, limitatamente alla frazione di Arni, di Stazzema-, insistette per la declaratoria di inammissibilità della opposizione , per la intangibilità delle risultanze dell'istruttoria demaniale del perito Saratti (contro tale affermazione il Comune osservò che il trasferimento dei poteri di accertamento degli usi civici dal Commissario alle Regioni, non toglieva però che quest'ultimo fosse competente a decidere sulle opposizioni proposte dopo la pubblicazione di una verifica demaniale amministrativa), osservando altresì di essere l'unico ente esponenziale della popolazione del Comune e contestando la rappresentatività dell'ente territoriale.

7 – Si costituì anche il Comune di Vagli di Sotto concluse affinché, previa disapplicazione delle delibere regionali e dell'istruttoria demaniale del dott Monaci, si dichiarasse la spettanza ad esso deducete del potere di gestire le terre oggetto di accertamento.

8 – Poste tali premesse, il Comune di Vagli Di Sotto, rilevata l'esistenza di una contestazione sulla sussistenza di una *potestas iudicandi* in capo al Commissario, ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, evidenziando le contiguità argomentative tra la sentenza commissariale n. 12 del 2012 poste a base della declinatoria della propria giurisdizione, e il giudizio intrapreso successivamente, argomentando che, se difetto di giurisdizione doveva dirsi accertato in quella situazione, quella soluzione avrebbe potuto essere applicata nell'attuale controversia. In contrario il Comune ha osservato che poteva dubitarsi dell'esistenza di una disposizione dalla quale potesse dedursi che la contestazione di una verifica demaniale debba limitarsi, perché insorga la giurisdizione del Commissario, ad alcune delle terre in essa considerate e non possa, in alcuni casi, riguardare la totalità del territorio comunale sottoposto ad accertamento.

8 – La Regione Toscana, con controricorso, ha concluso perché sia negata la giurisdizione commissariale; sia la Regione che la ASBUC hanno infine insistito

franchini



perché venisse accertata la legittimità della costituzione di un'unica ASBUC – il cui potere di gestione avrebbe riguardato non tanto l'intero territorio comunale, quanto le terre che storicamente appartenevano alla popolazione di Vagli Di Sotto ed all'attualità ricadevano nell'amministrazione di due distinti Comuni – quello di Vagli di sotto e quello di Stazzema-.

9 – Il Procuratore Generale ha rassegnato le proprie conclusioni scritte, conducenti all'affermazione della giurisdizione Commissariale; per il Comune ricorrente è stata depositata memoria ex art 378 cpc.

MOTIVI DELLA DECISIONE

§1- Del tutto condivisibili sono le considerazioni svolte nella requisitoria scritta del PG in atti, che traggono spunto dalla lettera della legge – art 29 legge 1766 del 1927 – per la riaffermazione della giurisdizione del Commissario degli Usi Civici in ordine a tutte le controversie nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo, nonché quando venga in evidenza una questione che presupponga la necessità, anche in assenza di una esplicita contestazione della *qualitas soli*, di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio (è citata Cass. 9829/2014) . Degno di adesione è anche l'ulteriore svolgimento argomentativo contenuto nella requisitoria sopra citata, allorchè sottolinea che la domanda tendente a far dichiarare la inidoneità della istruttoria demaniale amministrativa ad incidere sulla determinazione della *qualitas soli* comporta, in caso di rigetto, una pronuncia affermativa della esistenza dei diritti di uso civico, mentre la domanda concernente la questione della natura del demanio collettivo – se comunale o frazionale- e quella relativa all'ente legittimato a gestirlo, attengono alla determinazione della natura e della estensione di tali diritti, dovendosi quest'ultima nozione intendere non solo in senso spaziale – vale a dire riferita all'ambito territoriale in cui tali diritti operano- ma anche soggettivo, in

Scavone



quanto l'individuazione dei soggetti coinvolti nella gestione, costituisce il corollario della natura, comunale o frazionale, dei diritti stessi.

§ 2 – A tali osservazioni vanno aggiunte – in senso confermativo- le seguenti ulteriori considerazioni.

§ 2.1 - Nessun rilievo deve attribuirsi alla sentenza n. 12/2012 del Commissario, al fine di rinvenire una contiguità argomentativa tra quanto in essa affermato in merito alla affidabilità della precedente verifica istruttoria, ed una pretesa immutabilità di *decisum* in merito all'esistenza di un diritto di uso civico, in quanto tali statuizioni, contenute in una sentenza declinatoria della giurisdizione, non sono idonee a stabilizzarsi in un giudicato.

§ 2.2 - La tempestività della impugnazione della istruttoria demaniale regionale Monaci – l'unica oggetto di contenzioso- oltre a non esser messa in dubbio dalle parti contro ricorrenti, riguarda la sussistenza di una *potestas decidendi* che però si pone all'interno della giurisdizione, costituendo oggetto di verifica assieme al merito; del pari irrilevanti appaiono la sorte e l'influenza sulla giurisdizione della precedente istruttoria, in quanto la stessa è stata abbandonata esplicitamente dalla stessa Regione che pure l'aveva promossa.

§ 2.3 - Il punto centrale del regolamento è costituito dal limite esterno della giurisdizione commissariale laddove l'accertamento che si va a chiedere al Commissario riguardi non già singoli beni oggetto di contenzioso bensì la sussistenza di diritti collettivi su un intero territorio: sul punto osserva il Collegio che il trasferimento delle funzioni accertative dal Commissario alle Regioni per effetto della legge regionale del 1977, non distingue per ambiti territoriali, incentrando il residuo potere – giurisdizionale – del Commissario, sulla sussistenza di un contenzioso – che, nella fattispecie, pure nessuno nega – circa la sussistenza di diritti civici su proprietà private o di diritti delle collettività organizzate su un determinato territorio.

Scovell



§2.4 - La esorbitanza dei poteri del Commissario rispetto alle attribuzioni giurisdizionali che la modifica della Costituzione gli ha riconosciuto non può essere affermata per il sol fatto che vi sia stata una istruttoria amministrativa e che questa sia divenuta definitiva, dal momento che proprio la situazione venutasi a creare dimostra che un accertamento “sulla carta” ha lasciato irrisolte numerose questioni “interne” alla giurisdizione commissariale, quali quelle attinenti alla rappresentanza gestionale dei vari organi rappresentativi delle collettività -Nuova ASBUC e Comune- e quelle relative agli eventuali stati usurpativi pregressi

§ 2.5 - Non si tratta dunque, come si espresse il commissario nella decisione 12 del 2012, di istituire una forma di controllo giurisdizionale generalizzato sulle istruttorie regionali bensì di valutare la congruenza delle stesse alle singole situazioni : tale statuizione è di immediata evidenza allorchè sono i singoli privati – come nel caso in esame- a proporre opposizione e quando nelle conclusioni oggetto di opposizione si chieda, tra le altre pronunce - l'accertamento della natura allodiale solo di alcuni terreni – quelli descritti ai foll 61-67 della relazione istruttoria Monaci-

§ 2.6 - Neppure potrebbe dubitarsi della giurisdizione commissariale relativamente alla domanda di accertamento, in capo alla collettività frazionale, del potere di gestione del demanio collettivo di Vagli di Sotto : la domanda infatti deve essere interpretata quale richiesta di verifica della legittimazione dell'ASBUC, dunque ponendosi, nell'ambito di un già sorto conflitto sulla *qualitas soli* , come verifica dei presupposti della domanda.

§ 2.7 - La eccepita insuscettibilità delle verifica demaniale ad essere oggetto di impugnazione – (foll 6/7 del controricorso della Regione) in quanto atto interno, non incide sulla giurisdizione quanto sull'individuazione dell'oggetto del sindacato, tanto è vero che la stessa Regione ammette il controllo sulla perizia demaniale innanzi al Commissario, limitandosi ad affermare che il principio però non si

Gravina



attagierebbe alla fattispecie per la “saldatura” tra la perizia Monaci con la perizia Saratti , non opposta (sentenza 16124/2012)

§ 3 – Va dunque dichiarata la giurisdizione commissariale; la particolarità della vicenda processuale e i dubbi interpretativi ai quali hanno dato origine le precedenti pronunce commissariali , costituiscono gravi ed eccezionali ragioni per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

La Corte

Decidendo sul ricorso preventivo di giurisdizione, afferma la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici e compensa le spese

Così deciso in Roma il 3 maggio 2016 nella camera di consiglio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Il Presidente

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 20 SET 2016
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI



Scavone