



REPUBBLICA ITALIANA
COMMISSARIATO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI
USI CIVICI PER LAZIO, TOSCANA ED UMBRIA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO



23 DIC. 2008

Il Commissario aggiunto, dr. Pietro Catalani, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa demaniale n. **25/2008** di Ruolo Generale, posta in decisione all'udienza del giorno 11 dicembre 2008 sulla questione della giurisdizione e vertente

tra

Parte ricorrente: Università Agraria di Guadagnolo, in persona del Presidente *pro-tempore*;

Difensore: avv. Raffele Marchetti;

Domicilio eletto: via Dora n. 1 – Roma, presso lo studio dell'avv. Maria Athena Lorizio;

e

Parte convenuta: Comune di Capranica Prenestina, in persona del sindaco *pro-tempore*;

Difensore: avv. Pietro Carlo Pucci;

Domicilio eletto: via Riccardo Grazioli Lante n. 9 – Roma, presso lo studio del difensore;

Svolgimento del processo

Con ricorso del 22 maggio 2008, l'Università Agraria di Guadagnolo, rappresentata e difesa dall'avv. Raffaele Marchetti del foro di Velletri, esponeva che il Comune di Capranica Prenestina aveva avanzato una proposta di liquidazione di terreni di uso civico a favore dell'U.A di Guadagnolo e siti in agro di Capranica N.C.T. foglio 5, part.lla 43/parte, di Ha 0.19.60. Giova precisare che tale piccolo fondo cadeva nella proprietà di un privato benché fosse gravato da diritto di pascolo in favore della Università Agraria suddetta. Il Comune redigeva un progetto di liquidazione tenendo conto soltanto dei valori agricoli, mentre l'Università Agraria, in forza della

nuova destinazione edificatoria dell'area, chiedeva che alla stessa fosse attribuito il valore di mercato.

Alla prima udienza, il 9 ottobre c.a., presente l'avv. Marchetti, interveniva il Sindaco di Capranica Prenestina assistito dall'avv. Pietro Carlo Pucci del foro di Roma che si costituiva in giudizio depositando comparsa di costituzione e risposta. Il Sindaco rappresentava che l'area interessata dal giudizio era destinata alla realizzazione di un depuratore e che sussisteva l'urgenza della messa in opera. Il Comune contestava inoltre il difetto di giurisdizione commissariale in materia. L'avv. Marchetti precisava che nel presente giudizio non si contestava la realizzazione del depuratore, in quanto non si chiedeva la sospensione e l'inefficacia degli atti amministrativi relativi alla realizzazione dell'opera di pubblica utilità, ma solo dell'ammontare del canone relativo all'estinzione del civico uso. Si tenevano altre due udienze, il 7 novembre e il giorno 11 dicembre c.a. e, dalle parti costituite venivano depositate note autorizzate relative alla questione del difetto di giurisdizione eccepita dal Comune.

Segnatamente l'avv. Pucci sosteneva che a seguito del D.P.R. 616 del 1977, art. 66 comma 4°, alle Regioni erano state trasferite *"Tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici"* e che, tra queste, rientrava la determinazione del canone di liquidazione, così configurandosi in caso di contrasto fra le parti interessate, la cognizione del giudice amministrativo. Secondo il Comune l'Università Agraria era portatrice principalmente di un interesse alla legittimità degli atti amministrativi di liquidazione, di talché si configurava la competenza del T.A.R. Anche perché la legge Regione Lazio n. 6/2005, art. 4, aveva ribadito che *"le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e le loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio."* L'avv. Pucci richiamava la sentenza della Corte di Cassazione n. 8673 del 1995, relativa ai procedimenti di legittimazione, in cui sono stati fissati i principi che, secondo tale difensore, dovrebbero applicarsi anche al caso di liquidazione. La S.C. affermava che la giurisdizione commissariale sorge solo in relazione ai due

presupposti della legittimazione concernenti la qualità giuridica del suolo e l'abusività dell'occupazione; le questioni residue, quali la misura del canone di legittimazione, sono di competenza esclusiva del giudice amministrativo. Anche il procedimento di liquidazione dell'uso civico gravante su terre di proprietà privata tramite compenso in danaro, si risolve, secondo l'avv. Pucci, al pari della legittimazione di occupazioni abusive, nell'imposizione di un canone annuo di natura enfiteutica (art. 7, 1° comma, e art. 10 della Legge 1766 del 1927) e la giurisdizione commissariale si esplica solo qualora si contesti il presupposto della qualità demaniale civica del terreno. Nel caso di specie invece trattandosi di un terreno in proprietà di un privato non si dà luogo ad alcuna abusiva occupazione e pertanto non si configura la cognizione del Commissario.

L'avv. Marchetti, per contro, richiamava l'art. 29 della Legge n. 1766 del 1927, che a suo dire avrebbe inequivocabilmente radicato la cognizione commissariale. Segnatamente il Commissario rimane l'unico giudice competente a decidere se occorre procedere allo scorporo o alla liquidazione in danaro, oppure se è stata correttamente determinata la somma di danaro nelle ipotesi residuali ed eccezionali in cui non deve farsi luogo allo scorporo (Cassazione SS.UU. 10.10.1966 n. 2425).

All'udienza del giorno 11 dicembre 2008, presente solo l'avv. Pucci, lo scrivente poneva la causa in decisione sotto l'esclusivo profilo dell'asserito difetto di giurisdizione.

Motivi

Indubbiamente a seguito della riforma regionale, la procedura amministrativa di liquidazione dei civici usi è divenuta di competenza di tale Ente territoriale. Tuttavia le leggi regionali del Lazio non possono certo definire questioni relative alla giurisdizione, di cui rimane esclusivo interprete il legislatore centrale. Pertanto è alle leggi dello Stato a cui fare riferimento per decidere la questione che qui ci riguarda. Tali norme sono costituite dalla ben nota Legge 1766 del 1927 e dal D.P.R. 616 del 1977 che ha devoluto alle Regioni le competenze amministrative. Si tratta quindi di interpretare l'art. 29 della Legge 1766/1927 in ragione dell'avvenuto passaggio delle competenze amministrative alle Regioni. Erra quindi l'avv. Marchetti quando ritiene di poter applicare automaticamente tale articolo nella situazione attuale, come pure risulta superato il richiamo alla sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione precedente alla riforma regionale. Esattamente,

invece, l'avv. Pucci rileva come la giurisprudenza commissariale deve essere saldamente ancorata all'accertamento della qualità giuridica del suolo.

Infatti, l'oggetto specifico del procedimento che si svolge dinanzi al Commissario agli usi civici è costituito dall'accertamento della natura giuridica di un territorio e segnatamente se su questo persistono godimenti ed utilizzazioni collettive da parte di comunità locali. Tale cognizione è funzionale ed esclusiva, nessun altro giudice ordinario o speciale può stabilire se un terreno sia soggetto ad uso civico. Intorno a questo specifico campo, gravitano una serie di cognizioni subordinate e satelliti. Il regolamento dell'uso, la materia delle occupazioni che danno diritto a legittimazione del possesso (art. 9 Legge 16 giugno 1927 n. 1766) la validità degli atti traslativi di terreni demaniali civici senza che ne sia stata mutata la destinazione (art. 12 Legge citata), la tutela possessoria in via provvisoria (art. 30). È proprio la legge fondamentale in materia, la già citata n. 1766 del 1927, ad illustrare, all'art. 1, il quadro generale in cui si svolge la cognizione del commissario ancorandola fermamente all'accertamento della qualità del suolo. Occorre rilevare subito che tale accertamento è condizione imprescindibile di tutte le altre cognizioni sopra definite satelliti e subordinate. Insomma il commissario può valutare come debba esercitarsi il diritto civico, vale a dire può stabilire il suo regolamento, può definire se ricorrono le condizioni per la legittimazione oppure se un atto traslativo di un bene già soggetto a civico uso sia valido o se sia stato violato il pacifico godimento di un bene demaniale civico in danno degli utenti (tutela possessoria), se e solo se sussiste una contestazione esplicita o per atti concludenti della demanialità civica del suolo. Non v'è giurisdizione del commissario al di fuori delle controversie in merito alla natura giuridica del terreno.

Nel caso di specie si tratta di definire se la questione relativa all'ammontare del compenso costituisca una delle materie, sopra definite satellitari, di competenza del Commissario. È indubbio che la pretesa dell'U.A. ad un corrispettivo costituisca un diritto di credito conseguente alla perdita dell'uso di pascolo. È evidente il richiamo all'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità da cui notoriamente scaturisce in favore dell'espropriando un diritto soggettivo all'indennizzo. Giova sul punto richiamare quanto già stabilito in precedenti giudicati del Commissariato romano e segnatamente, dalla sentenza n. 18/2004, consigliere Carletti: "*...Nella prospettazione regionale, la giurisdizione del Commissario dovrebbe venire esclusa anche quando il suo provvedimento fosse*

indipendente da un provvedimento amministrativo precedente e inteso esclusivamente ad assicurare l'intangibilità dello stato di fatto fino alla decisione definitiva; ma, in tal caso, non si vede contro che cosa e come l'interessato potrebbe rivolgersi alla giurisdizione amministrativa.

A tutto ciò si aggiunga la stranezza di un doppio binario di giurisdizione, commissariale per l'accertamento dei diritti collettivi nel merito, amministrativa per l'adozione di provvedimenti liquidatori; sarebbe ben strano e incongruente che, in caso di impugnazione, il procedimento sia destinato a finire davanti al giudice degli interessi legittimi in un processo separato; sarebbe strano ed incredibile che della sua legittimità ed opportunità sia chiamato a giudicare il giudice amministrativo, fuor d'ogni rapporto con il giudizio commissariale e con i diritti soggettivi di natura collettiva, alla cui tutela il procedimento contestato resterebbe pur sempre funzionale.

Le conclusioni della Regione convenuta contrastano del resto con la natura stessa della giurisdizione commissariale, che era e rimane giurisdizione esclusiva, a causa della inestricabile connessione che esiste in materia demaniale tra interessi legittimi e diritti soggettivi.

Occorre dunque sul punto recuperare un minimo del rigore necessario e ristabilire la verità: il D.P.R. 616 del 1977 ha trasferito alla Regione le sole funzioni amministrative esercitabili in maniera autonoma e senza alcuna connessione con il contenzioso commissariale, ogni altra funzione – e in particolare quelle connesse all'esercizio della giurisdizione – restando invece al Commissario, in quanto giudice del diritto collettivo controverso, operante per legge non solo in piena libertà di forme ma in forza di un suo proprio ed autonomo impulso processuale.”

Nel caso di specie, si ribadisce, non viene esclusivamente denunciato un vizio dell'atto amministrativo, ma piuttosto l'ammontare del corrispettivo spettante all'Università Agraria. Secondo l'antica distinzione della dottrina pubblicistica non si tratta tanto di violazione di una norma di azione della P.A., quanto di una norma di relazione fra Comune e Università Agraria. La competenza del giudice amministrativo deve ritenersi pertanto affatto esclusa in quanto si tratta dell'ammontare del diritto soggettivo di credito. Si potrebbe allora pensare al giudice ordinario, ma la cognizione specifica e funzionale del Commissario attira nella sua sfera la questione relativa all'ammontare del diritto soggettivo. Si soffermi l'attenzione sulla natura dell'ammontare. È evidente che il credito pecuniario presenta due particolari aspetti di rilievo giuridico, se sussiste ed a quanto ammonta.

D'altro canto il credito pecuniario vantato dall'U.A. scaturisce dalla soppressione dell'uso civico, è pertanto una derivazione dell'uso collettivo o, se si vuole, una sua trasformazione. Può essere utile il paragone con quanto avviene nel caso in cui cada in successione fra più coeredi un bene indivisibile, in tal caso uno solo avrà la proprietà del bene mentre in testa a tutti gli altri nascerà un diritto di credito. Nessuno dubiterà mai che quel diritto di credito non sia un diritto successorio devoluto alla cognizione del giudice della causa successoria. Alla stessa stregua, se la cognizione della contestazione dell'esistenza di un uso civico spetta indubbiamente al Commissario, così pure la contestazione relativa all'ammontare del diritto di credito nascente dalla liquidazione dell'uso spetta ugualmente al Commissario, in quanto a ben vedere non è altro che una derivazione di quella originaria contestazione. In quanto un diritto collettivo può contestarsi non solo negandone radicalmente l'esistenza ma anche attribuendo ad esso un valore assai vile. Questo unto merita particolare attenzione in quanto l'ordinamento continua, nonostante la riforma regionale, ad attribuire un valore specifico all'uso collettivo ed è compito precipuo del Commissariato vigilare affinché tale tutela sia costantemente applicata. Ora se al Comune, in concorso con la Regione, è devoluto per intero il potere di mutare la destinazione del proprio territorio, occorre vigilare affinché tale procedimento amministrativo non si trasformi in una soppressione senza corrispettivo dei civici usi. Perché, come si è già accennato sopra, attribuire un valore scarsissimo ai terreni soggetti a civico uso può equivalere negli effetti a contestarne radicalmente l'esistenza. Solo il Commissario può essere chiamato a tale vigilanza.

P.Q.M.

Il Commissario aggiunto, preliminarmente decidendo sulla questione di giurisdizione sollevata dal Comune di Capranica Prenestina, rigetta per le ragioni esposte in motivazione l'eccezione di carenza di giurisdizione e, ritenuto che la giurisdizione appartiene nel caso di specie allo scrivente, dispone la prosecuzione del presente giudizio per l'udienza del 19 febbraio 2009, ore di rito.

Si notifichi.

Roma, 23 DIC. 2008

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

23 DIC. 2008

IL SEGRETARIO



Il Commissario aggiunto
(dr. Pietro Catalani)

