

La Cassazione «restringe» la giurisdizione del Commissario usi civici?

Cass. Sez. Un. Civ. 12 maggio 2017, n. 11802- Rordorf, pres.; Manna, est.; Iacoviello P.M. (diff.) - M. s.r.l. (avv. Pucci) c Comune di C. (avv. Lorizio). (Cassa senza rinvio Comm. usi civici Lazio 20 luglio 2012, n. 305 ord. e 10 giugno 2015, n. 14)

Non rientra nella giurisdizione del Commissario usi civici individuata ai sensi dell'art. 29, l. 16 giugno 1927, n. 1766, l'impugnazione volta a contestare la misura del canone di affrancazione di un progetto di liquidazione adottato dalla Regione non avendo, tale controversia, ad oggetto la qualitas soli, ma un ambito riservato all'amministrazione regionale talché la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo.

(Omissis)

FATTO

La M. s.r.l. domandava la liquidazione degli usi civici di pascolo, legnatico e semina gravanti sui propri terreni siti in comune di Cori, individuati in catasto dal f. (omissis), particelle 8, 176 e 239 a favore della comunità frazionale di (omissis). Con Det. 4 ottobre 2011, n. A4923, la Regione Lazio rendeva esecutivo il progetto di liquidazione, imponendo un canone annuo di Euro 148,88, contestualmente affrancato, a favore della soc. M., con l'avvenuta riscossione da parte del comune di Cori, per la popolazione della frazione di (omissis), del capitale di affrancazione, pari a Euro 2.977,62.

Con ricorso depositato l'11 novembre 2011 il comune di Cori chiedeva al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria di determinare i criteri di stima per la liquidazione secondo la sentenza n. 13/90 della Sezione speciale usi civici della Corte d'appello di Roma, confermata dalla sentenza di questa Corte Suprema n. 1559/93.

Instaurato il contraddittorio fra tutte le suddette parti, la soc. M. chiedeva il rigetto del ricorso del comune di Cori e la Regione Lazio eccepeva la carenza della giurisdizione commissariale. Interveneva in causa il Comitato cittadini di (omissis), senza tuttavia costituirsi con la rappresentanza e l'assistenza di un avvocato.

Respinta l'eccezione di carenza di giurisdizione con ordinanza n. 305 del 20 luglio 2012, il Commissario con sentenza n. 14 del 10 giugno 2015 dichiarava che il valore complessivo dell'uso civico sugli anzi detti terreni della soc. M. era pari a Euro 29.713,67, di cui 2.977,62 già versati, con un residuo credito, pertanto, di Euro 26.736,05. Il Commissario perveniva a tale decisione osservando, preliminarmente, che sebbene la liquidazione degli usi civici su terreni privati rientrasse tra le competenze amministrative della Regione, in caso di contrasto l'unico organo giurisdizionale preposto a conoscere della controversia circa il valore della liquidazione era, appunto, il Commissario. Nel merito, rilevava che la liquidazione effettuata dal perito demaniale regionale era iniqua, a fronte del mutamento economico dei terreni (resi edificabili); e che neppure, però, era condivisibile il criterio suggerito dal comune di Cori, basato sul valore edificatorio dei terreni, perché l'uso civico non può proiettarsi verso un'utilizzazione diversa da quella agraria. Pertanto, il criterio utilizzabile era quello di dividere il capitale di affranco attribuito dal Comune con criteri esclusivamente immobiliari-edificatori, pari a Euro 149.181,75, con il valore agrario dell'intero lotto di spettanza della soc. M., pari a Euro 14.888,12. Il quoziente così ottenuto, pari a Euro 9,979, utilizzato come fattore di moltiplicazione del capitale di affranco, e cioè Euro 2.977,62 così come determinato dal perito demaniale, conduceva all'importo complessivo di Euro 26.736,05.

La cassazione di tale sentenza e dell'ordinanza n. 305 del 20 luglio 2012 affermativa della giurisdizione commissariale è chiesta dalla M. s.r.l. con ricorso *ex art.* 111 Cost. affidato a sei motivi.

Resiste con controricorso il Comune di Cori.

Entrambe dette parti hanno depositato memoria.

La Regione Lazio e il Comitato cittadini di (omissis) sono rimasti intimati.

DIRITTO

1. - Preliminarmente deve essere disattesa l'istanza di rinvio della trattazione del ricorso, chiesta dal difensore del comune di Cori in considerazione della pendenza del termine d'impugnazione della sentenza della Corte d'appello di Roma, Sezione speciale usi civici, n. 18/16, non essendo ancora pendente alcun giudizio d'impugnazione di detta pronuncia, che (come si ricava dalla memoria della società M.) ha annullato per difetto di giurisdizione la sentenza commissariale oggetto del presente processo di cassazione.

2. - Sempre in via preliminare va rilevata l'inammissibilità della partecipazione al giudizio del Comitato cittadini di (omissis), non essendosi perfezionata nella fase di merito la relativa costituzione, che è avvenuta senza il ministero d'un difensore (v. l'epigrafe della sentenza impugnata).

3. - Il primo motivo di ricorso deduce la carenza della giurisdizione commissariale, e dunque la violazione della legge n. 1766 del 1927, art. 29, comma 2, in relazione dell'art. 360 c.p.c., n. 1. Detta norma limita la giurisdizione commissariale alle controversie concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti civici, situazioni, queste, non assimilabili ai casi in cui si controverte del credito monetario sorto per effetto della liquidazione degli usi civici su proprietà private (legge n. 1766 del 1927, art. 7, comma 1) o della legittimazione di occupazioni abusive di terreni soggetti ad uso civico (art. 10, comma 1, legge cit.).

Nello specifico, la stessa sentenza impugnata dà atto che l'oggetto del giudizio è costituito dal «criterio di liquidazione degli usi civici di pascolo, legnatico a secco, e semina con corrisposta di un quarto, a favore dei naturali di (*omissis*), gravanti sul terreno di cui è proprietaria la M. s.r.l.»; di talché la controversia appartiene al giudice amministrativo.

4. - La censura è ammissibile e fondata.

4.1. - Ammissibile, perché il ricorso *ex art. 111 Cost.*, in materia di giurisdizione commissariale (tuttora vigente, in attesa di un provvedimento legislativo di riordino: cfr. Crte cost n. 46/95) è esperibile in luogo del reclamo alla Corte d'appello allorché la decisione abbia ad oggetto questioni non riguardanti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di godimento promiscuo, la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni e delle associazioni e la rivendicazione delle terre (giurisprudenza costante di queste Sez. Un.: v. nn. 22056/07, 7540/86 e 1548/77; indirettamente conformi, perché affermando la reclamabilità legge n. 1766 del 1927, *ex art. 32*, ammettono in via implicita il ricorso straordinario per cassazione *ex art. 111 Cost.*, nei casi in cui non si controverte della demanialità civica, Sez. Un. nn. 2419/02, 17668/03, 24170/04 e 15300/14).

4.2. - Fondata, in quanto, trasferite alle regioni le funzioni amministrative previste dalla legge n. 1766 del 1927, art. 29, comma 1 e liquidati i diritti di uso civico, viene automaticamente meno la giurisdizione commissariale su questi stessi diritti. Infatti, costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza di queste Sez. Un. che la giurisdizione del commissario per la liquidazione degli usi civici sussiste ogni qualvolta la soluzione delle questioni afferenti alle materie elencate nel secondo comma di predetta disposizione si pone come antecedente logico-giuridico della decisione (v., in motivazione, la n. 26816/09; conformi, nn. 7894/03, 720/99 e 6689/95).

Pertanto, ogni qual volta la controversia abbia ad oggetto non la questione della *qualitas soli*, già altrimenti definita, bensì unicamente la misura del canone di affrancazione, si è al di fuori della giurisdizione tanto commissariale quanto di altro giudice, rientrandosi in un ambito riservato all'amministrazione regionale.

Nello specifico, con la det. 4 ottobre 2011, n. A4923, della Regione Lazio, che ha reso esecutivo il progetto di liquidazione, imponendo un canone annuo di Euro 148,88, contestualmente affrancato, a favore della soc. M., tale funzione amministrativa è stata esercitata; con la conseguenza che ogni contestazione relativa avrebbe dovuto essere sollevata attraverso una tempestiva impugnazione di tale provvedimento innanzi al giudice amministrativo.

5. - L'accoglimento del suddetto motivo, imponendo la cassazione senza rinvio delle pronunce impuginate, assorbe l'esame d'ogni altra censura.

6. - La (sia pur soltanto relativa) novità della questione, giustifica la compensazione integrale delle spese tra le parti.

7. - Rilevato che dagli atti il processo risulta esente dal pagamento del contributo unificato, non si applica il d.p.r. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-quater, inserito dalla legge n. 228 del 2002, art. 1, comma 17.

(*Omissis*)

La Cassazione «restringe» la giurisdizione del Commissario usi civici?

1. Le Sezioni Unite della Cassazione si pronunciano su un particolare profilo di supposta giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, con una decisione che sembra ridurre la sfera di attribuzioni di questa speciale magistratura.

L'analisi critica della sentenza deve essere preceduta dall'avvertenza che l'effetto riduttivo non si evince agevolmente in quanto la lettura offre due diversi e autoescludenti referenti i quali, quindi, frappongono una certa opacità interpretativa.

Uno dei referenti è rappresentato dalla giurisdizione del Commissario usi civici in sé considerata, ovvero dalla giurisdizione commissariale in senso ontologico (per la quale, a mio avviso, la sentenza che ne statuisce il difetto non è convincente).

L'altro riguarda la connotazione *esecutiva* del provvedimento amministrativo (determina che approva il progetto di liquidazione) preclusiva della giurisdizione commissariale (per la quale la sentenza sarebbe allora fondata). Esso, in particolare, presenta, nella parte argomentativa in relazione alla motivazione, insufficiente collegamento tra lo stadio dell'attività amministrativa (rilevante nella normativa per attivare il giudizio commissariale incidentale in opposizione) e l'avvio della giurisdizione.

Pur nel dubbio interpretativo, si è ragionevolmente orientati ad escludere che la relazione a questo secondo referente sia quella considerata fondante dalle Sezioni Unite che, pare, abbiano statuito proprio sulla giurisdizione intrinsecamente intesa del Commissario, stabilendo un principio di diritto sulla lettura apparentemente parziale dell'art. 29, comma 2, l. 16 giugno 1927, n. 1766, e sulla visione incompleta della normativa statale sugli usi civici.

1.1. Non conoscendo le argomentazioni e la motivazione dell'ordinanza n. 305/2012 del Commissario che ritiene sussistente la sua giurisdizione, dalla quale si sarebbe potuto ricavare supporto interpretativo, l'analisi è solo sul testo della sentenza in commento.

La M. s.r.l. richiede la liquidazione degli usi civici su propri terreni. La Regione competente appresta il progetto di liquidazione con il canone ed il capitale di affranco. Il Comune di C. non ritiene di accettare il corrispettivo della liquidazione calcolato dal perito demaniale, assumendone un altro diverso fondato sulla destinazione edificatoria intanto acquisita dai suoli. L'Ente ricorre, perciò, al Commissario usi civici domandando la rideterminazione della stima.

Il competente Commissario usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria, con ordinanza n. 305/2012, respinge l'eccezione sulla carenza di giurisdizione sollevata in giudizio dalla Regione Lazio e, adottando una propria stima, conclude il giudizio con la sentenza n. 14/2015 che la società M. s.r.l. impugna con ricorso in Cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., insieme all'ordinanza sulla giurisdizione.

La Corte annulla senza rinvio ordinanza e sentenza di merito, negando la giurisdizione del Commissario usi civici nel caso deciso.

Con argomentazione *tranchant*, per le Sezioni Unite, l'art. 29, comma 2, legge n. 1766/1927 «limita la giurisdizione commissariale alle controversie concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti civici, situazioni, queste, non assimilabili ai casi in cui si controverte del credito monetario sorto per effetto della liquidazione degli usi civici su proprietà private (...)».

Di primo acchito, si è propensi ad osservare che non è solo così e non è proprio così, perché quell'art. 29, comma 2, presenta una stesura più ampia. Esso non attribuisce al Commissario solo la giurisdizione sull'esistenza, natura ed estensione dei diritti civici, ma anche quella su «(..) tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro [ora alle Regioni] affidate» (art. 29, comma 2, ultima parte).

Più attenta riflessione induce a ipotizzare che la Corte operi una revisione abbreviativa della norma. Questo sembra evincersi nel punto in cui la sentenza espone che la censura a base del ricorso è fondata perché «trasferite alle Regioni le funzioni amministrative previste dalla legge. n. 1766 del 1927, art. 29, comma 1

e liquidati i diritti di uso civico, viene automaticamente meno la giurisdizione commissariale su questi stessi diritti», talché «la controversia appartiene al giudice amministrativo».

Se si esplicita il virgolettato, considerato che l'art. 29, comma 1, dispone che i Commissari procederanno «(...) alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti», essendo state trasferite queste attribuzioni alle Regioni con l'art. 66, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, consegue che verrebbe meno la giurisdizione di cui all'art. 29, comma 2, ultima parte, cioè quella giurisdizione del Commissario usi civici incidentale e in opposizione alle operazioni amministrative su contrasti sorti durante le operazioni di liquidazione.

Dal quadro ordinamentale, però, quest'effetto non sembra risultare. Intanto, non è opinabile che tacita abrogazione discenda dall'art. 66 del decreto n. 616/1977. La norma ha trasferito alle Regioni le funzioni inerenti la liquidazione dei diritti ma, essendo insita in questo procedimento amministrativo l'insorgenza di questioni di varia natura, non ha automaticamente fatto venire meno la giurisdizione del Commissario trasladola altrettanto automaticamente al giudice amministrativo (anche perché quelle questioni non necessariamente investono poteri autoritativi).

Né essa risulta scomparsa dall'ordinamento per qualche effetto d'incostituzionalità che, anzi, la Corte costituzionale, con sentenza (additiva) n. 46/1995¹, ha preservato anche l'impulso processuale d'ufficio del Commissario. La sentenza, peraltro, si attesta reattiva alla giurisprudenza di revisione interpretativa dell'art. 29, comma 2, legge n. 1766/1927 della Cassazione che, con una serie di decisioni (con analogo *ratio* di quella in commento), aveva ritenuto decaduto l'impulso processuale d'ufficio del Commissario.

La persistenza di questa specifica giurisdizione commissariale incidentale e oppositiva, meglio si coglie dalla panoramica allargata del complesso normativo statale legge-regolamento in materia di usi civici.

La giurisdizione commissariale individuata nell'art. 29, comma 2, ultima parte, della legge n. 1766/1927, la si ritrova nell'art. 15 (per restare alla liquidazione) del regolamento di esecuzione della legge, cioè il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332. La norma contempla (tutta) la giurisdizione commissariale incidentale e in opposizione, disciplinandone il profilo formale.

La giurisdizione è quella dell'art. 29, comma 2, non potendosi ritenere che la norma regolamentare ne abbia creato una diversa da quella della legge o abbia modificato quella della legge.

Né si può ritenere che la giurisdizione in opposizione al progetto di liquidazione si limiti a controversie sull'esistenza, natura ed estensione degli usi civici (perché giurisdizione su diritti) e precluda ogni altra questione insorta nelle operazioni di liquidazione (perché automaticamente e implicitamente qualificata su interessi). La giurisprudenza ha sempre ribadito che la giurisdizione commissariale si ha nel primo caso, ma anche sulle controversie cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni amministrative «purché si faccia questione di diritti».

1.2.- Lungo quest'analisi, sul piano della giurisdizione commissariale in sé considerata (che la Corte ha esclusa, escludendo l'assimilazione della fattispecie alle controversie su esistenza, natura ed estensione dei diritti ritenuta sola giurisdizione del Commissario), viene in necessaria considerazione la natura di quella *questione generata dallo svolgimento delle operazioni amministrative di liquidazione degli usi civici*, per verificare se sia afferente alla sfera di giurisdizione di cui all'art. 29, comma 2, ultima parte.

Questo perché la giurisdizione commissariale è una giurisdizione speciale, ma non è una giurisdizione esclusiva. Il carattere esclusivo, per vero, emerge con qualche certezza dal dato normativo con l'utilizzo dell'indefinito «tutte» congiunto al termine «questioni», che quindi si configurerebbero questioni su diritti e questioni su interessi. Però, si è detto, la giurisprudenza limita la giurisdizione commissariale alle questioni su diritti. E così sia.

Sul piano di pura divagazione (ma anche no), un ripensamento nel senso della giurisdizione esclusiva del Commissario usi civici non sarebbe, a mio avviso, un *vulnus*. Tutt'altro. Ciò perché la giurisdizione esclusiva non presenta controindicazioni di principio, tant'è che esiste una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo su certe materie. Poi perché la materia degli usi civici è talmente complessa e con profili

¹ Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 73.

interconnessi che, anziché essere *spacchettata* in più giurisdizioni non sempre versate nella materia, può solo trarre vantaggio dall'essere trattata da un magistrato speciale e specializzato.

Non di rado, l'operatore giuridico che intraprenda un contenzioso dove rilevano profili d'usi civici, per individuare la giurisdizione compie impresa da indovino.

Eloquente in questo significato (ma anche perché simile al caso *de quo* ma con dissimile soluzione), il T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 7 ottobre 2014, n. 1161², in un ricorso dove si contestava la quantificazione del canone di affrancazione di terreni gravati da usi civici, calcolata sulla destinazione urbanistica. Prima di decidere, il giudice ha dato avviso della possibilità di porre a fondamento il difetto di giurisdizione del giudice adito. Decidendo, dopo aver specificato che l'oggetto del giudizio era la correttezza del calcolo del corrispettivo dovuto per la liquidazione, il Collegio ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione a favore del giudice ordinario.

Tornando alla controversia *de qua*, è necessario esplorare la natura della questione.

La controversia conosciuta dal Commissario usi civici di Roma (indipendentemente dalla condivisione o meno della decisione di merito che non ha qui alcuna rilevanza) è specificata dalle Sezioni Unite come questione sul credito monetario derivante dalla liquidazione degli usi. A ribadirlo, la Corte richiama l'oggetto del giudizio dinanzi al Commissario dicendo che «la stessa sentenza impugnata dà atto che l'oggetto del giudizio è costituito dal “criterio di liquidazione degli usi civici di pascolo, legnatico a secco, e semina con corrisposta di un quarto, a favore dei naturali di (*omissis*), gravanti sul terreno di cui è proprietaria la M. s.r.l.”; talché la controversia appartiene al giudice amministrativo».

Oltre le dizioni, va da sé che l'oggetto del giudizio (anche di quello commissariale pur caratterizzato da profilo inquisitorio) è determinato dalla domanda in riferimento al diritto sostanziale fatto valere. Che non è il credito monetario in sé che sta a valle, ma il presupposto ovvero la valutazione a monte del credito (i criteri per l'appunto). Tant'è che il Comune di C. ricorre contro la liquidazione calcolata dalla Regione (credito monetario) assumendone l'iniquinà sul presupposto del mutato valore dei terreni resi edificabili (fondamento), al quale chiede l'adeguamento monetario della stima degli usi civici.

Questa è la pretesa fatta valere dal Comune per come emerge dalla ricostruzione del fatto nella sentenza in commento. Pare, allora, che si versi in questione che involge un diritto, sorta durante l'espletamento delle operazioni amministrative di valutazione degli usi civici ai fini della liquidazione.

Oltre allo specifico, più in generale andrebbe svolta una riflessione sulla circostanza che il corrispettivo per la liquidazione degli usi civici è disciplinato direttamente dalla legge e l'amministrazione deve limitarsi ad accertarlo su parametri legali già predeterminati, senza poteri autoritativi.

Si versa in questioni di diritto soggettivo. Il che non individua per ciò solo la giurisdizione ordinaria, ma esclude quella amministrativa e traccia la giurisdizione del Commissario usi civici.

Anzi, per quel che possa qui valere, si evidenzia che l'art. 133, comma 1, lett. f) del c.d. *Codice del processo amministrativo* approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, (nello stabilire la sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) fa salva la giurisdizione del Commissario liquidatore per gli usi civici e, considerata la fonte, non pare dubbio che si riferisca a controversie con oggetto atti e provvedimenti delle pubbliche amministrazioni.

Si delinea una visuale in riferimento alla controversia insorta dall'attività amministrativa sul corrispettivo di liquidazione di usi civici calcolato come che sia. Di più, un contesto per nuovamente interrogarsi sulla giurisdizione del Commissario usi civici.

Nella fattispecie, in ultima analisi, la questione conosciuta dal Commissario afferisce all'ultima parte dell'art. 29, comma 2, legge n. 1766/1927 e sussiste, pertanto, la sua giurisdizione.

1.3. Questo sul piano intrinseco della giurisdizione. Cambiando referente, ovvero se si considera la natura *esecutiva* del provvedimento, la questione assume rilevanza di natura solo formale.

Ai sensi del citato art. 15 del regio decreto n. 332/1928, il progetto di liquidazione può essere opposto nel termine. Se entro quel termine non siano pervenute opposizioni, il Commissario (la Regione) renderà

² In <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

esecutivo il progetto; se invece saranno fatte opposizioni, il Commissario provvederà per la risoluzione (prima e ora) «in contenzioso», ovvero esercitando funzione giurisdizionale.

Pertanto, solo l'esecutività del progetto preclude la giurisdizione incidentale del Commissario usi civici. Questo è il solo profilo per il quale, a mio avviso, la sentenza delle Sezioni Unite sarebbe fondata.

Nondimeno, il profilo come causa del pronunciato difetto di giurisdizione, non emerge compiutamente dalla sentenza né *ad litteram* né *ad sensum*. La prospettiva è sfiorata dalla Corte, quasi *ad colorandum* della precedente argomentazione, dove dice che nella fattispecie, con la determina della Regione Lazio «che ha reso esecutivo» il progetto di liquidazione imponendo il canone, risulta compiutamente esercitata la funzione amministrativa, con la conseguenza che relative contestazioni avrebbero dovuto essere sollevate con l'impugnazione del provvedimento al giudice amministrativo.

Ma la Corte non stabilisce il nesso preclusivo tra l'esecutività del progetto di liquidazione e la carenza di giurisdizione commissariale fissato nell'art. 15 del regio decreto n. 332/1928.

La Corte non dice che la giurisdizione commissariale non sussiste in quanto sono decorsi i termini per l'opposizione al progetto di liquidazione. La linea motivazionale della sentenza si dipana sulla negazione della giurisdizione commissariale quando abbia ad oggetto «la misura del canone di affrancazione».

La pronuncia di difetto di giurisdizione cade sull'oggetto del giudizio, non sull'esecutività del progetto di liquidazione non opposto.

Sembra, infine, che le Sezioni Unite abbiano *ristretto* la giurisdizione del Commissario usi civici con una revisione interpretativa del disposto sulla giurisdizione incidentale oppositiva di cui all'art. 29, comma 2, ultima proposizione, legge n. 1766/1927.

L'importanza della questione giuridica merita un inquadramento più chiaro e più convincente.

Luciana Fulciniti