

Accertamento della «qualitas soli» di terre di dominio collettivo e attribuzione della causa alla giurisdizione del Commissario per gli usi civici

Cass. Sez. Un. Civ. 31 ottobre 2023, n. 30283 - D'Ascola, pres.; Carrato, est.; Celentano, P.M. (conf.) - Università agraria di (Omissis) (avv. Grazioli Lante) c. B.G. ed a. (avv.ti Mariani e D'Agostino) ed a. (Regola giurisdizione)

Usi civici - Conversione del demanio in allodio (ovvero di sdemanializzazione) - Legittimazione - Accertamento della «qualitas soli» di terre di dominio collettivo e attribuzione della causa alla giurisdizione del Commissario per gli usi civici.

(Omissis)

FATTO

1. Con rituale ricorso proposto dinanzi al Commissario per gli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana, l'Università Agraria di (Omissis) espose quanto segue:

- con Det. 30 dicembre 2020, n. G16460, a firma del Direttore della Direzione Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca della Regione Lazio, in seguito ad apposito procedimento istruito dall'Area legislativa ed usi civici della medesima Regione, quest'ultima, in esecuzione della sentenza del TAR Lazio n. 13923/2019 e previa dichiarazione di esecutività dell'apposito progetto tecnico estimativo, legittimava l'occupazione abusiva di terre di dominio collettivo, gestite da essa ricorrente, e procedeva alla legittimazione in favore delle ditte e per i terreni rispettivamente elencati nel relativo prospetto, dichiarando che i terreni stessi diventavano di natura allodiale, liberi da qualsiasi servitù di uso o diritto civico.

Sulla base di questa premessa, l'Università ricorrente deduceva che, nella fattispecie, l'effetto di conversione del demanio in allodio (ovvero di sdemanializzazione) proprio del procedimento amministrativo di legittimazione, disciplinato dalla L. n. 1766 del 1927, artt. 10 e 11, non si era prodotto, non essendo stato emanato il provvedimento conclusivo di approvazione, di competenza statale, e, quindi, chiedeva all'adito Commissario per gli usi civici di accertare e dichiarare la perdurante appartenenza dei terreni - di cui alla richiamata determinazione direttoriale regionale - al demanio collettivo della stessa Università.

Promosso giudizio da parte del suddetto Commissario, con conseguente emissione, da parte del medesimo, del decreto di citazione, si costituivano in giudizio sia la Regione Lazio, sia i beneficiari del provvedimento regionale adottato con la richiamata determinazione regionale, oltre al Comune di Civitavecchia.

Tanto la Regione Lazio che i citati beneficiari eccepivano il difetto di giurisdizione del Commissario adito, sul presupposto che la controversia si sarebbe dovuta ritenere appartenente alla giurisdizione amministrativa, invocando, in ogni caso, il rigetto del ricorso.

L'adito Commissario, ravvisata la necessità di risolvere in via pregiudiziale la questione relativa all'eccepito difetto di giurisdizione, rimetteva immediatamente le parti all'udienza di precisazione delle conclusioni per la decisione sulla stessa.

2. Con rituale ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, l'Università agraria di (Omissis) ha chiesto a queste Sezioni unite di dichiarare la sussistenza della giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici in ordine alla suddetta domanda proposta dinanzi allo stesso, sul presupposto della individuazione del suo oggetto identificantesi nella richiesta di dichiarazione della perdurante demanialità collettiva delle terre catastalmente specificate nelle conclusioni dell'atto introduttivo del giudizio di merito, rispetto alle quali la Regione Lazio e i beneficiari del provvedimento direttoriale della medesima Regione avevano chiesto riconoscersi la loro allodialità in forza dello stesso provvedimento e della prospettata regolare definizione del relativo procedimento.

Si sono costituiti con un congiunto controricorso, tra i beneficiari del provvedimento in questione, B.G., B.I. e L.L., nonché con un autonomo controricorso la Regione Lazio, mentre tutte le altre parti intimare non hanno svolto attività difensiva in questa sede.

La difesa della ricorrente ha anche depositato memoria illustrativa.

DIRITTO

1. Con il ricorso formulato ai sensi dell'art. 41 c.p.c., l'Università agraria di (Omissis), avendo richiesto con la domanda formulata dinanzi al competente Commissario per gli usi civici l'accertamento e la dichiarazione della demanialità collettiva delle terre distinte appositamente in catasto (indicate nello stesso ricorso), coincidenti con le terre di cui alla su richiamata determinazione direttoriale regionale, ma non seguita dal necessario provvedimento finale di approvazione da

parte della competente autorità statale, sostiene che la controversia - anche a fronte della contrapposta pretesa delle parti convenute di dichiarare l'allodialità delle stesse terre in forza del medesimo provvedimento regionale - attiene all'accertamento della "qualitas soli" dei beni, con conseguente attribuzione della causa alla giurisdizione del Commissario per gli usi civici.

2. Ai fini della risoluzione del proposto regolamento preventivo va osservato che in base al criterio generale del "petitum sostanziale" e sulla scorta della consolidata giurisprudenza di queste Sezioni unite - deve essere dichiarata, con riferimento all'oggetto in concreto dedotto in giudizio - la sussistenza della giurisdizione del Commissario per gli usi civici.

Infatti la domanda introduttiva consiste nell'accertamento della "qualitas soli" delle terre oggetto di controversia in relazione alla verifica dell'avvenuta conclusione legittima della procedura di legittimazione (contestata dall'odierna ricorrente, non essendo stato adottato il provvedimento finale di approvazione del competente Ministero: cfr. Cass., sez. 2, n. 24757/2013), laddove l'efficacia legittimante della determinazione direttoriale regionale in sé considerata (e non costituente oggetto di impugnazione in via principale, essendo stata, invece, impugnata dinanzi al giudice amministrativo per profili diversi) risulta funzionale al suddetto "petitum sostanziale" e si pone come incidentale nel contesto dell'instaurato giudizio, diretto, in via principale, al suddetto accertamento della persistente demanialità collettiva delle terre medesime (come si desume, del resto, inequivocamente dalla richiesta finale formulata nel ricorso riguardante il giudizio di merito).

Va, quindi, confermato il costante principio enunciato da queste Sezioni unite, secondo cui rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ai sensi della L. n. 1766 del 1927, art. 29, le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico ovvero della qualità demaniale del suolo, pur puntualizzandosi che la questione della demanialità deve essere accertata nel giudizio in via principale e non deliberata solo "incidenter tantum", dovendosi altresì porre la questione relativa alla "qualitas soli" quale antecedente logico-giuridico della decisione, aspetto pacifico nella controversia di cui trattasi (cfr. Cass. SU n. 605/2018; SU n. 8564/2021, SU nn. 8473 e 8474 del 2022 e, da ultimo, SU n. 8252/2023).

In definitiva, il principio appena evocato deve essere qui ribadito in quanto del tutto condivisibile e, poiché la domanda oggetto del giudizio "a quo" investe indiscutibilmente la "qualitas soli" dei fondi cui si riferisce, la giurisdizione non può che essere del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

3. Deve, quindi, essere dichiarata la giurisdizione di detto Commissario, in quanto organo deputato a decidere ogni questione attinente alla (persistenza o meno della) qualità demaniale collettiva delle terre in contestazione.

Al citato Commissario va rimessa la regolamentazione anche delle spese del presente regolamento preventivo di giurisdizione, in relazione al quale non vi è luogo a provvedere sul raddoppio del contributo unificato.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni unite, dichiara la giurisdizione del Commissario per gli usi civici del Lazio-Umbria e Toscana, davanti al quale rimette le parti e che provvederà anche a regolare le spese del presente giudizio di legittimità.

(Omissis)