

Cass. civ. Sez. II, Sent., (ud. 11/12/2018) 04-03-2019, n. 6243

USI CIVICI

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. GORJAN Sergio - Presidente -
Dott. BERTUZZI Mario - rel. est. Consigliere -
Dott. FEDERICO Guido - Consigliere -
Dott. COSENTINO Antonello - Consigliere -
Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere -
ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

Comune Vagli Sotto, in persona del sindaco sig. Pu.Ma., rappresentato e difeso per procura alle liti in calce al ricorso dall'Avvocato Pietro Carlo Pucci, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Riccardo Grazioli Lante n. 9. - ricorrente -

contro

Regione Toscana, in persona del presidente della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'Avvocato Fabio Ciari dell'Avvocatura Regionale della Toscana per procura speciale alle liti del 3.12.2018 con sottoscrizione autenticata dal notaio Dott. R.F. di Firenze, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avvocato Marcello Cecchetti in Roma, piazza Barberini n. 12. - controricorrente -

e Ente Parco Regionale Alpi Apuane, in persona del presidente, rappresentato e difeso dall'Avvocato Fabio Ciari dell'Avvocatura Regionale della Toscana per procura speciale alle liti del 3.12.2018 con sottoscrizione autenticata dal notaio Dott. P.G. di Castelnuovo di Garfagnana, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avvocato Marcello Cecchetti in Roma, piazza Barberini n. 12. - controricorrente -

e Nuova A.S.B.U.C. - Amministrazione separata dei beni di uso civico del comune di Vagli Sotto e (limitatamente alla frazione di Arni) del comune di Stazzena; Pe.Gi.;
- intimati -

avverso la sentenza della Corte di appello di Roma, depositata il 30 settembre 2015;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza dell'11 dicembre 2018 dal consigliere relatore Dott. Mario Bertuzzi;

udite le conclusioni del P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. MISTRI Corrado, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udite le difese svolte dall'Avv. Giovanni Mosca per delega dell'Avv. Fabio Ciari per la Regione Toscana e l'Ente Parco regionale Alpi Apuane.

Svolgimento del processo

Con ricorso del 26.4.2004 il Comitato per l'Amministrazione separata dei beni di uso civico di Vagli Sopra espose che nel 1993 la Regione Toscana, facendo seguito agli accertamenti svolti su disposizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici dell'Italia centrale nel 1942, interrotti l'anno successivo, e poi proseguiti nel 1966, aveva disposto il procedimento di verifica e sistemazione dei beni di uso civico del comune di Vagli Sotto; che le risultanze dell'istruttoria basate sulla relazione dell'arch. S. erano state adottate, in assenza di opposizioni, con provvedimento del 31.10.2001, che aveva ripartito la titolarità delle terre civiche tra tre comunità frazionali di Vagli Sopra, Vagli Sotto e Roggio, a seguito del quale l'istante era stata costituita ed aveva cominciato ad operare; che erano insorti contrasti a seguito di contestazioni da parte della A.S.B.U.C. di Vagli Sotto, del Parco Regionale delle Alpi Apuane e di Pe.Gi., in proprio e quale rappresentante della AL.PE. s.r.l., che rivendicavano pretese e competenze sui beni assegnati alla sua gestione. Ciò premesso, agì dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per Lazio Umbria e Toscana chiedendo che fosse accertato nei confronti di Pe.Gi., dell'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane, del comune di Vagli Sotto, dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico della Frazione Vagli Sotto e della Frazione di Arni del comune di Stazzema che le terre allo stesso attribuite come beni di uso civico a conclusione degli accertamenti amministrativi del Commissariato di Roma disposti in data 8 luglio 1942 e 6 dicembre 1966 nonché della Giunta regionale della Toscana con decreto n. 12447 del 27 dicembre 1993 sono di esclusiva proprietà collettiva della comunità della ricorrente, che per l'effetto erano infondate le pretese di natura possessoria e petitoria avanzate da privati e da enti pubblici, che fosse riconosciuto il diritto di cava e che fosse regolato il divieto di attività venatoria.

Costituite le controparti, ad eccezione del comune di Vagli Sotto, e intervenuta volontariamente nel processo la Regione Toscana, con sentenza non definitiva n. 45 del 16. 9. 2009 il Commissario per gli usi civici dichiarò cessata la materia del contendere in ordine alla lite instaurata tra le A.B.U.C., atteso che a seguito di decreto dirigenziale regionale n. 133 del 2005 esse erano state sciolte e quindi fuse in una unica A.S.B.U.C. competente per tutto il territorio del comune di Vagli Sotto.

Con successiva ordinanza il Commissario per gli usi civici dispose la riunione della causa residua con altro procedimento, iscritto al R.G. n. 48 del 2007, avente ad oggetto l'accertamento dell'esistenza di uso civico di

cava, le domande proposte da Pe.Gi. in proprio e quale rappresentante della Al.Pe. s.r.l. concernente l'attività di estrazione, e la domanda proposta dalla Amministrazione separata degli usi civici del comune di Vagli Sotto e del comune di Stazzema (limitatamente alla frazione di Arni) volta ad accertare che le terre riconosciute come beni di uso civico a conclusione dei procedimenti disposti dal Commissario degli usi civici del 1942 e 1966 e dalla Giunta della Regione Toscana nel 1993 sono di proprietà collettiva della istante A.S.B.U.C..

Con sentenza n. 12 del 2012 il Commissario dispose la separazione degli atti relativi alla causa R.G. 111 del 2004 e, con riguardo alla causa n. 48 del 2007, dichiarò il difetto di giurisdizione sulla domanda diretta alla verifica amministrativa dei terreni avanzata dalla Amministrazione separata degli usi civici del comune di Vagli Sotto e del comune di Stazzema, osservando che il Commissario per gli usi civici può conoscere della natura di specifici terreni " ma non può " rialfrontare in sede giurisdizionale tutta la materia affidata ad una verifica amministrativa".

Con decreto n. 247 del 21.6.2012 il Commissario dirigente dispose l'iscrizione di un distinto procedimento tra il comune Vagli Sotto, la nuova A.S.B.U.C. del comune di Vagli Sotto e (limitatamente alla frazione di Arni) del comune di Stazzema, la Al.Pe. s.r.l., Pe.Gi., la Regione Toscana e l'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane, avente ad oggetto la "spettanza delle terre di cui agli accertamenti amministrativi del Commissario di Roma disposti in data 8 luglio 1942 e 6 dicembre 1966 nonché dalla Giunta regionale della Toscana con decreto n. 12447 del 27 dicembre 1993 ed accertamento dell'esistenza sulle stesse del diritto di uso civico di esercitare l'attività di cava". Dispose inoltre che nel nuovo procedimento, che prese il n. 18 R.G. del 2012 fossero acquisiti gli atti del procedimento originario R.G. n. 111 del 2004.

Si costituì il Comune di Vagli Sotto chiedendo che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione all'oggetto del giudizio e, in subordine, previa disapplicazione del provvedimento regionale che aveva costituito la nuova A.S.B.U.C., che fosse accertata la titolarità in suo favore del potere di gestire le terre delle quali fosse accertata la natura civica, con conseguente riconoscimento della propria legittimazione negoziale e processuale.

Con sentenza n. 2 del 17.1.2014 il Commissario per la liquidazione degli usi civici, dichiarò cessata la materia del contendere essendo state le questioni controversie relative alla concessione della cava a Pe.Gi. risolte con atti di transazione sottoscritti il 16.9.2009 e 12.10.2011, autorizzati con decreto della Regione n. 4550 del 2012.

Avverso questa pronuncia propose appello il comune di Vagli Sotto, deducendo un vizio di omessa pronuncia per la parte della controversia relativa alla spettanza delle terre di cui agli accertamenti amministrativi del Commissario di Roma disposti in data 8 luglio 1942 e 6 dicembre 1966 nonché dalla Giunta regionale della Toscana con decreto n. 12447 del 27 dicembre 1993 ed accertamento dell'esistenza sulle stesse del diritto di uso civico di esercitare l'attività di cava. Concluse quindi perché fosse dichiarata la nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c.; in subordine che gli atti di transazione, a cui il Comune appellante non aveva preso parte, fossero dichiarati inopponibili nei suoi confronti, con conseguente riforma della statuizione di cessazione della materia del contendere e rimessione degli atti al Commissario per l'accertamento della qualitas soli con riguardo alle terre interessate dai suddetti atti transattivi; chiese inoltre che fosse dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione all'oggetto del giudizio, come configurato dal decreto del Commissario dirigente n. 247 del 2012, circa "spettanza delle terre di cui agli accertamenti amministrativi del Commissario di Roma disposti in data 8 luglio 1942 e 6 dicembre 1966 nonché dalla Giunta regionale della Toscana con decreto n. 12447 del 27 dicembre 1993" ed alla esistenza dell'uso civico di esercitare l'attività di cava, in ragione della genericità dell'accertamento richiesto; in subordine che fosse accertata la qualitas soli dei terreni oggetto della domanda e l'esistenza su di esse dell'uso civico di esercitare l'attività di cava; chiese infine che fosse in ogni caso dichiarato il difetto di legittimazione ad causam della Regione Toscana.

Si costituirono la Regione Toscana, l'Ente Parco regionale Alpi Apuane e la nuova A.S.B.U.C. di Vagli Sotto, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'impugnazione.

Con sentenza del 16.9.2015 la Corte di appello di Roma respinse il gravame dichiarando il Comune appellante privo della legittimazione a proporre la domanda di accertamento della spettanza delle terre in questione e dell'esistenza del diritto civico di esercitare attività di cava affermando che la relativa legittimazione spettava esclusivamente alla A.S.B.U.C. di Vagli Sotto e Stazzema (limitatamente alla frazione di Arni), costituita a seguito della verifica e sistemazione dei beni di uso civico del Comune di Vagli Sotto eseguite dalla Regione Toscana e del provvedimento di scioglimento delle tre precedenti amministrazioni separate e l'indizione di elezioni per la costituzione di un unico comitato, atti non presentavano profili di illegittimità e quindi non erano suscettibili di disapplicazione.

Per la cassazione di questa decisione, notificata l'1.10.2015, con atto rimesso per la notifica in data 16.11.2015, propone ricorso il Comune di Vagli Sotto, sulla base di sette motivi, illustrati da successiva memoria. Resistono con distinti controricorsi la Regione Toscana e l'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane.

Motivi della decisione

Il primo motivo del ricorso, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 81, 112 c.p.c. e art. 163 c.p.c., comma 3 n. 4 e della L. n. 1766 del 1927, art. 1, art. 29, comma 1, censura la sentenza impugnata assumendo che la Corte territoriale non avrebbe potuto rilevare il difetto di legittimazione ad causam del Comune reclamante omettendo così di pronunciarsi sulla sua domanda di riconoscimento del proprio potere di gestire le terre in contestazione, presupponendo tale rilievo proprio la qualitas soli e la preventiva individuazione del soggetto titolare di tale potere, profili questi che integrano un giudizio di merito. Il secondo motivo del ricorso denuncia violazione e falsa applicazione del R.D. n. 332 del 1928, artt. 15, 29, 30, 71, assumendo che la Corte di appello avrebbe dovuto invece pronunciarsi sulla domanda di merito proposta dal Comune in quanto l'accertamento giurisdizionale della qualitas soli non è precluso dalle istruttorie demaniali regionali, quale quella svolta nel caso di specie dall'arch. S., che aveva ripartito la

titolarità delle terre civiche tra le tre Comunità frazionali di Vagli Sopra, Vagli Sotto e Roggio, poi unificate in una sola A.S.U.B.C. Trattandosi infatti di mera istruttoria storico-giuridica gli atti che la recepiscono hanno valenza meramente interna all'ufficio e loro contestabilità non è preclusa dalla mancata opposizione di cui dal R.D. n. 332 del 1928 art. 29.

I due motivi, che in quanto strettamente collegati vanno esaminati congiuntamente, sono fondati.

Va precisato che la Corte territoriale ha ritenuto che il Comune appellante difettesse del potere di promuovere l'accertamento sulla spettanza del potere di gestire le terre in questione in quanto, sulla base degli atti di causa, per la gestione di esse era stata costituita la A.S.B.U.C. denominata Nuova Amministrazione di uso civico di Vagli Sotto e Stazzema (limitatamente alla frazione di Arni), a cui in base al titolo che l'aveva costituita ed alla normativa applicabile spettava in via esclusiva la rappresentanza della comunità dei terreni soggetti ad uso civico. In particolare la Corte territoriale ha desunto tale titolarità del rapporto controverso sulla base del decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 133 del 17.1.2005, che, a seguito della verifica demaniale disposta nel 1993, aveva costituito, unificandole, le tre precedenti A.S.B.U.C. già istituite con il provvedimento regionale del 31.10.2001, rinvenendo in tale atto il titolo del conferimento del potere di gestione delle terre in questione in capo alla A.S.B.U.C. e del conseguente difetto di legittimazione del Comune a promuovere la domanda di accertamento avanzata.

Questo ragionamento non merita di essere condiviso.

In primo luogo perchè, com'è noto, la "legitimatatio ad causam", attiva e passiva, consiste nella titolarità del potere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto, secondo la prospettazione della parte, mentre l'effettiva titolarità del rapporto controverso attiene alla decisione di merito, riguardando l'esistenza del diritto fatto valere. Ora, nel caso di specie la domanda del Comune aveva ad oggetto l'accertamento della spettanza della gestione delle terre in questione quale conseguenza della verifica della loro appartenenza territoriale, cioè del fatto se esse rientrassero esclusivamente nel territorio delle frazioni della istituita A.S.B.U.C. ovvero residuassero, almeno in parte, in quello più ampio del Comune. Lo stesso oggetto del giudizio rivela l'errore in cui è incorsa la Corte romana, da un lato non potendosi certo escludere a priori la legittimazione del Comune a chiedere l'accertamento dell'esistenza di diritti di uso civico che esso assume presenti nel proprio territorio e di sua spettanza e, dall'altro, costituendo l'accertamento richiesto una questione di merito, attinente alla titolarità del rapporto controverso - su cui, è opportuno sottolineare, la Corte territoriale non si è comunque pronunciata non già al profilo preliminare, in quanto relativo alle condizioni dell'azione, della legittimazione ad causam, il quale va affrontato e risolto sulla base della prospettazione della domanda.

In secondo luogo si rileva che la premessa da cui sembra essersi mossa la decisione impugnata, laddove ha escluso la legittimazione del Comune in ragione del fatto che la gestione delle terre in questione erano state assegnate alla resistente della A.S.B.U.C., attribuendo così efficacia preclusiva all'atto con cui essa era stata istituita ed altresì alla pregressa istruttoria demaniale svolta dalla Regione, appare in contrasto con i principi affermati da questa Corte con le ordinanze richiamate dal Comune ricorrente nella propria memoria, emesse in sede di regolamento preventivo di giurisdizione tra le stesse parti ed in ordine alla medesima vicenda. In particolare, con la decisione n. 17876 del 2016 le Sezioni Unite di questa Corte, dopo avere precisato che nel contenzioso sulla qualitas soli in materia di usi civici, devoluto alla giurisdizione commissariale, rientra anche "la domanda concernente la questione della natura del demanio collettivo - se comunale o frazionale - e quella relativa all'ente legittimato a gestirlo, attenendo esse alla determinazione della natura e della estensione di tali diritti, dovendosi quest'ultima nozione intendere non solo in senso spaziale - vale adire riferita all'ambito territoriale in cui tali diritti operano - ma anche soggettivo, in quanto l'individuazione dei soggetti coinvolti nella gestione, costituisce il corollario della natura, comunale o frazionale, dei diritti stessi", ha affermato che "La esorbitanza dei poteri del Commissario rispetto alle attribuzioni giurisdizionali che la 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 A.S.B.U.C. e Comune - e quelle relative agli eventuali stati usurpativi pregressi". Conforta tale orientamento la riflessione circa la natura e l'oggetto delle verifiche demaniali in materia di usi civici, che hanno finalità accertative, basandosi sulla ricostruzione di dati storici, usi e titoli, e non costitutive, con l'effetto che al loro esito ad ai provvedimenti amministrativi che li recepiscono non possono essere.." attribuiti effetti costitutivi inoppugnabili, vale a dire il valore di titolo autonomo ed incontestabile del diritto esercitato. Ne discende altresì, come affermato nella successiva ordinanza di questa Corte n. 1414 del 2018, che, in presenza di un contenzioso sulla qualitas soli, al Commissario spetta anche il potere di disapplicare gli atti amministrativi che in ipotesi si pongano in conflitto con il proprio accertamento. La circostanza pertanto che nel caso di specie fosse stata istituita per la gestione delle terre in contestazione la nuova A.S.B.U.C., così attribuendo alla frazione comunale una propria soggettività giuridica diversa ed autonoma da quella del comune, con conseguente capacità processuale distinta, (Cass. n. 21488 del 2012; Cass. n. 10748 del 1992; Cass. n. 5405 del 1989; Cass. n. 345 del 1966) non autorizzava il giudice ad arrestare il proprio accertamento all'esistenza del suddetto dato formale, ma doveva portarlo a pronunciarsi sulla domanda avanzata dal Comune ricorrente di accertamento della natura del demanio collettivo, se frazionale o comunale, quale controversia sulla qualitas soli, e sulla conseguente spettanza del potere di gestione dei terreni soggetti ad uso civico.

I primi due motivi di ricorso vanno pertanto accolti, mentre gli altri motivi si dichiarano assorbiti.

La sentenza impugnata è quindi cassata, con rinvio della causa alla Corte di appello di Roma, Sezione usi civici, in diversa composizione, che provvederà anche sulla liquidazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

accoglie i primi due motivi di ricorso e dichiara assorbiti gli altri, cassa in relazione ai motivi accolti la sentenza impugnata e rinvia la causa anche per la liquidazione delle spese causa alla Corte di appello di Roma, Sezione usi civili, in diversa composizione.

Così deciso in Roma, il 11 dicembre 2018.

Depositato in Cancelleria il 4 marzo 2019