

□ Interrogazione n. 637

presentata in data 23 gennaio 2012

a iniziativa del Consigliere Massi

“Modifica della legge regionale 18 maggio 2004, n. 13 “Norme concernenti le agenzie, gli enti dipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale” nella parte relativa agli usi civici adempimento così alle indicazioni interpretative che scaturiscono dalle sentenze della Cass.civ sez Unite 19/08/2002, n. 12244”

a risposta scritta

Premesso che la normativa regionale sugli usi civici, ha delle forti discrepanze con le indicazioni interpretative che scaturiscono dalle sentenze:

- Corte costituzionale , 21 novembre 1997, n. 345 (sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo N. 23/ 1996) recita: “ ... gli articoli 117 e 118, i quali dispongono che nelle materie degli usi civici la Regione a statuto ordinario emana norme legislative “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” nella specie non rispettati; che ad essa spettano pertanto le relative funzioni amministrative, “salvo quelle d’interesse esclusivamente locale;”.
- Cass.civ., sez.Unite , 19:08.2002, n. 12244

Secondo la giurisprudenza di queste sezioni unite , a partire dalla sentenza 13 maggio 1980 n. 3135, le “ università ed altre associazioni agrarie comunque denominate”, previste dall’art.1 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 (sul riordino degli usi civici), hanno la natura di enti pubblici non economici, svolgono attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali ed in stretto collegamento con le strutture municipali. La citata sentenza, che ha superato il precedente orientamento di questa Corte (che ravvisava nelle dette associazioni enti pubblici economici), ha ritenuto che, dalla disciplina giuridica della legge n. 1766 del 1927, interpretata secondo l’evoluzione storica (legge 4 agosto 1894 n. 397, sull’ordinamento dei domini collettivi nelle province dell’ex Stato pontificio), “emerge una sostanziale assimilazione, fra comune ed associazioni agrarie, di posizioni e di compiti”.

Il richiamato orientamento interpretativoè condiviso da questo Collegio. In applicazione di esso va giudicata corretta la sentenza che ha considerato la Comunità agrariacome un ente pubblico facente parte della pubblica amministrazione.”.

Considerata la legge regionale 18 maggio 2004, n. 13 “Norme concernenti le agenzie, gli enti dipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale” che all’art. 7 (Vigilanza sugli atti degli enti di cui all’articolo 1, comma 2) dà alle Comunità montane competenti per territorio il potere, non solo di esercitare la vigilanza sull’attività degli enti che amministrano terre civiche i quali, a tale scopo, inviano ad esse i bilanci preventivi e i conti consuntivi, gli statuti, i regolamenti e le dotazioni organiche del personale, ma altresì di sciogliere o rimuovere gli organi di amministrazione degli enti vigilati per gravi violazioni di legge o di regolamento.

Evidenziata la grande discrepanza interpretativa dello status giuridico delle Comunità agrarie tra la l.r. n. 13/2004 e le sentenze della Cassazione (allegato 1) parte, integrante dell’atto, e della Corte costituzionale, nonché rilevata l’ evoluzione dell’Ente Comunità montane,

Il sottoscritto Consigliere,

INTERROGA

il Presidente della Giunta regionale delle Marche per sapere se ritiene doveroso adeguare la legge regionale 18 maggio 2004, n. 13 “Norme concernenti le agenzie, gli enti dipendenti e le aziende operanti in materia di competenza regionale” alla luce delle sentenze:

- Cass.civ., sez.Unite , 19.08.2002, n. 12244;
- Corte costituzionale, 21 novembre 1997, n. 345 (sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo N. 23/ 1996).

Cass. civ., sez. Unite, 19-08-2002, n. 12244 - Pres. Genghini M - Rel. Lupo E - P.M. Martone A (conf.) - TRITELLI ed altri c. COMUNANZA AGRARIA DI CAMPODONICO

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso del 7 luglio 1990 al Pretore di Ancona-Sezione distaccata di Fabriano, Quinto Tritelli, Fulvio Santucci, Ernesto Ballarini e Mario Marcelli chiedevano l'emissione di provvedimento possessorio di reintegra nei confronti della Comunanza agraria di Campodónico, Belvedere e Casali per averli la stessa spogliati del possesso di una servitù di via su una strada che la detta Comunanza agraria aveva, nel precedente mese di marzo, chiusa con una sbarra munita di lucchetto, impedendo così il passaggio da tempo immemorabile utilizzato; i ricorrenti chiedevano, altresì, il risarcimento dei danni subiti. La parte convenuta si costituiva deducendo che la chiusura della strada era mero atto esecutivo di una delibera della Comunanza agraria non impugnata. Il Pretore adito, con la sentenza depositata il 23 gennaio 1993, ritenuta la proponibilità dell'azione possessoria, ingiungeva alla Comunanza agraria di consentire ai ricorrenti l'accesso alla strada in questione, confermando il provvedimento interinale precedentemente da lui emesso; respingeva, invece, la domanda risarcitoria.

La menzionata Comunanza agraria proponeva appello, a cui resistevano i quattro attori sopra indicati. Il Tribunale di Ancona, con la sentenza depositata il 2 settembre 1999, in accoglimento dell'appello, dichiarava "il difetto di giurisdizione per essere l'azione possessoria proponibile al Commissario per gli usi civici o, in alternativa, dinanzi al giudice amministrativo, con conseguente revoca della impugnata statuizione pretorile". Il Tribunale osservava che la tutela possessoria invocata dagli attori non poteva fondarsi sull'art. 1143, secondo e terzo comma, c.c., perché la controversia pendeva non fra privati, ma fra la pubblica amministrazione (nel cui ambito doveva comprendersi la Comunanza agraria) ed i privati, e che la delibera adottata dalla Comunanza agraria il 7 dicembre 1986, di chiusura al traffico della strada di proprietà della stessa, costituiva espressione di ius imperii dell'ente pubblico ed era impugnabile per vizi di legittimità davanti al giudice amministrativo. Il Tribunale affermava, incidentalmente, che non era emerso che i ricorrenti avessero chiesto alla Comunanza di avvalersi di quanto previsto nella detta delibera, e cioè la consegna delle chiavi della sbarra (avendone diritto in ragione della situazione di interclusione dei loro fondi derivata dallo sbarramento della strada), e che fosse stato loro opposto un diniego. Avverso la sentenza del Tribunale di Ancona i quattro menzionati attori hanno proposto ricorso per cassazione, deducendo tre motivi, a cui la indicata Comunanza agraria ha resistito con controricorso. I ricorrenti hanno presentato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Con il primo motivo i ricorrenti deducono "violazione e falsa applicazione degli artt. 1145, 822 e 824 c.c.", osservando che la strada di cui si discute è di proprietà della Comunanza agraria e quindi non ha la natura demaniale attribuita ad essa dalla sentenza impugnata, la quale presuppone l'appartenenza della strada allo Stato o ad un ente pubblico territoriale. E' perciò inapplicabile anche il primo comma dell'art. 1145 c.c. (e non solo il secondo e terzo comma, come affermato dal Tribunale), il quale non si riferisce né al patrimonio disponibile della pubblica amministrazione né al patrimonio indisponibile, i cui beni sono soggetti al vincolo di destinazione, ma non sono intrasferibili.

Con il secondo motivo i ricorrenti deducono "erronea e falsa applicazione della disciplina in tema di riparto giurisdizionale", osservando che, in relazione al divieto di azioni possessorie nei confronti

della pubblica amministrazione, non si pone, almeno sino alle recenti modifiche legislative in tema di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, una questione di riparto di giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo, ma di fondatezza nel merito della proposta azione, essendo i procedimenti possessori devoluti esclusivamente alla cognizione del giudice ordinario. Il suddetto divieto, comunque, non opera quando la pubblica amministrazione agisce iure privatorum, con comportamenti materiali o atti paritetici privi di natura autoritativa. Nel caso di specie, la chiusura della strada, esecutiva della delibera consiliare, non poteva considerarsi espressione di potere autoritativo, in quanto: a) le Comunanze agrarie non hanno natura di ente pubblico, ma dai relativi antichi statuti emerge che "si tratta di enti privati gestiti con esternazione pubblica verso i destinatari dei provvedimenti, socie delle Comunanze"; b) non è stata individuata alcuna norma che attribuisca alla Comunanza agraria poteri autoritativi; c) dal contenuto della delibera e dall'intento ivi esplicitato emerge che non sono stati esercitati poteri amministrativi pubblici; d) se, invece, si fosse ritenuto emanato un provvedimento amministrativo, lo stesso sarebbe stato adottato in carenza di potere in concreto, non essendo stato preceduto dal relativo procedimento amministrativo e quindi in assenza delle forme del giusto procedimento ed in violazione del principio del contraddittorio; il che costituisce anche conferma che la Comunanza agraria ha inteso agire come soggetto privato.

Con il terzo motivo i ricorrenti, deducendo "violazione e falsa applicazione della legge 16 giugno 1927 n. 1766", censurano la dichiarazione di giurisdizione del commissario per gli usi civici osservando che: a) il possesso posto a fondamento dell'azione di spoglio da loro esercitata non è stato riferito a "generici usi civici", ma al "diritto reale minore della servitù di via", esercitato da tempo immemorabile per accedere ai fondi di loro proprietà; b) la questione relativa agli usi civici è stata introdotta dalla controparte, ma di essi né il Tribunale né la controparte hanno indicato il contenuto; c) i fondi di cui i ricorrenti sono proprietari non sono gravati di alcun diritto di uso civico, né tali diritti esistono sulla strada che è stata chiusa dalla Comunanza agraria; d) comunque l'eventuale presenza di usi civici non impedirebbe il ricorso al giudice ordinario a tutela del violato possesso della servitù di via, posto che la cognizione dei commissari per gli usi civici è limitata e correlata all'ambito di cognizione petitoria a loro devoluto.

2. - I tre motivi di ricorso censurano la pronuncia di difetto di giurisdizione del giudice ordinario contenuta nella sentenza impugnata in ordine all'azione possessoria esercitata dai quattro ricorrenti, i quali non hanno riproposto in appello la domanda di risarcimento del danno che era anche contenuta nell'atto introduttivo del giudizio e che era stata rigettata dal Pretore, il quale aveva invece accolto nel merito l'azione di spoglio esercitata contro la menzionata Comunanza agraria. Poiché la iniziale domanda attorea di risarcimento del danno si intende rinunziata (art. 346 c.p.c.), l'oggetto del presente giudizio è limitato alla determinazione della giurisdizione sull'azione di spoglio.

3. - I tre motivi di ricorso sono strettamente connessi perché criticano la pronuncia sul difetto di giurisdizione del giudice ordinario; essi vanno, perciò, presi in esame contestualmente nell'unica indagine sull'esistenza della giurisdizione dell'adito giudice ordinario.

4. - Il ricorso è infondato perché correttamente la sentenza impugnata ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, che però è assoluto, nel senso che l'azione di spoglio esercitata dagli attori, attuali ricorrenti, è improponibile davanti a qualsiasi giudice.

5. - Va premesso che, come si desume da quanto detto in narrativa, l'azione di spoglio è stata esercitata nei confronti di una Comunanza agraria, per la chiusura di una strada di proprietà di questo ente, che costituiva esecuzione di una delibera in precedenza adottata dall'ente medesimo. Gli attori hanno sostenuto che tale chiusura li aveva spogliati del possesso di una servitù di via di cui essi beneficiavano da tempo immemorabile.

E' essenziale definire la natura della Comunanza agraria che ha deliberato e poi realizzato la chiusura della strada di sua proprietà.

Secondo la giurisprudenza di queste Sezioni unite, a partire dalla sentenza 13 maggio 1980 n. 3135, le "università ed altre associazioni agrarie comunque denominate", previste dall'art. 1 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 (sul riordinamento degli usi civici), hanno la natura di enti pubblici non economici, svolgendo attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali ed in stretto collegamento con le strutture municipali. La citata sentenza, che ha superato il precedente orientamento di questa Corte (che ravvisava nelle dette associazioni enti pubblici economici), ha ritenuto che, dalla disciplina giuridica della legge n. 1766 del 1927, interpretata secondo l'evoluzione storica (legge 4 agosto 1894 n. 397, sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio), "emerge una sostanziale assimilazione, fra comune ed associazioni agrarie, di posizione e di compiti".

Il richiamato orientamento interpretativo è stato poi ribadito (Sez. un., 9 settembre 1985 n. 5474; 24 luglio 1986 n. 4749) ed è condiviso da questo Collegio. In applicazione di esso va giudicata corretta la sentenza impugnata che ha considerato la Comunanza agraria di Campodonico, Belvedere e Casali, convenuta con l'azione di spoglio, come un ente pubblico facente parte della pubblica amministrazione.

Consegue che va fatta applicazione, nel presente giudizio, dei principi elaborati da ampia giurisprudenza di questa Corte in tema di azioni possessorie contro la pubblica amministrazione. Al riguardo si è affermato che tali azioni sono ammissibili quando la pubblica amministrazione agisce iure privatorum o pone in essere un'attività sine titolo, e cioè in assenza di qualsiasi potere giuridico ad essa conferito dalla legge, in quanto in tali casi si ha un comportamento meramente materiale e non opera, perciò, il divieto di condanna ad un "facere" previsto dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E. Qualora, invece, l'attività dell'amministrazione si risolva nell'esecuzione di un potere pubblico o di un atto amministrativo sia pure viziato, la tutela possessoria è inammissibile, perché questa, dovendo ripristinare la situazione modificata o turbata dall'attività denunciata, si attuerebbe con un provvedimento di natura costitutiva che, elidendo gli effetti dell'azione amministrativa, violerebbe il divieto imposto al giudice ordinario dall'art. 4 della legge indicata (v., ex plurimis, Sez. un. 22 dicembre 1999 n. 924).

La strada di proprietà della Comunanza agraria, qualificata come ente pubblico non economico, va considerata oggetto di proprietà pubblica perché "soggetta all'esercizio di usi civici" (art. 1 della legge n. 1766 del 1927), e cioè al diritto di godimento dei componenti della collettività proprietaria della strada stessa. Sull'amministrazione di tale bene di uso civico vigila il comune (art. 78, lettera b, del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616). Sulla detta strada, quindi, la Comunanza agraria è titolare di poteri pubblici.

Tali poteri pubblici sono stati esercitati nel presente caso, perché la delibera consiliare dell'ente che ha disposto la chiusura della strada mediante sbarra metallica (con consegna delle chiavi a tutti "gli aventi diritto") è stata adottata per ragioni di interesse pubblico: evitare "i danni gravissimi" subiti dai terreni della Comunanza per il "continuo traffico di autoveicoli e motocicli", con riferimento particolare alla pineta di proprietà dell'ente; prevenire i danni oggetto di "continue lamentele" degli "allevatori utenti della zona" ("susseguirsi di furti di bestiame e sparpagliamento di mandrie da parte di ignoti").

Non ricorrono, pertanto, le particolari situazioni sopra specificate in cui, secondo la richiamata giurisprudenza, l'azione possessoria può essere esercitata contro una pubblica amministrazione. E' irrilevante l'assunto dei ricorrenti, secondo cui la delibera consiliare dell'ente pubblico è stata adottata con violazione di norme sul procedimento amministrativo, perché le dedotte violazioni di

legge, anche se fossero sussistenti, non farebbero venire meno il potere pubblico esercitato dalla Comunità, ma soltanto vizierebbero il provvedimento in cui esso si è estrinsecato.

L'improponibilità dell'azione possessoria contro la pubblica amministrazione comporta il difetto assoluto di giurisdizione, e non l'infondatezza nel merito dell'azione stessa, come hanno sostenuto i ricorrenti. Si realizza, cioè, l'ipotesi prevista dall'art. 37 c.p.c. del "difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione", nel senso che contro quest'ultima il privato non è in grado di fare valere alcuna situazione giuridica sostanziale, dato che il possesso di un bene di uso civico di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto (art. 1145, primo comma, c.c.).

6. - La sentenza impugnata, se va confermata nella pronuncia di difetto di giurisdizione sulla azione di spoglio intentata dagli attori contro la menzionata Comunità agraria, va corretta nella parte in cui ha ritenuto che la stessa azione sia "proponibile al Commissario per gli Usi Civici o, in alternativa, dinanzi al Giudice Amministrativo", con affermazione che, non costituendo un passaggio necessario per la statuizione di difetto di giurisdizione, va considerata parte della motivazione della sentenza stessa (soggetta, pertanto alla correzione prevista dall'art. 384, cpv., c.p.c.).

In senso contrario alla trascritta affermazione della sentenza impugnata deve dirsi che l'azione di spoglio esercitata dagli attori non è proponibile né davanti al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, né davanti al Tribunale amministrativo regionale.

Dinanzi alle dette due giurisdizioni, infatti, possono essere esperite forme di tutela diverse dall'azione di spoglio.

Il Commissario è giudice delle controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico (art. 29 della legge n. 1766 del 1927) e, nel corso di dette controversie, ad esso sono deferiti anche "i reclami relativi al possesso" di tali diritti (successivo art. 30). Ma la presente azione è stata dagli attori fondata non sulla titolarità o sul possesso di un uso civico sulla strada della Comunità agraria convenuta, ma sul possesso di un diritto di servitù di via, del tutto indipendente da usi civici (sui terreni di loro proprietà o sulla strada dell'ente), usi civici di cui essi negano l'esistenza anche perché qualificano erroneamente come soggetto privato l'ente proprietario della strada.

La giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale ha per oggetto (non l'azione di spoglio del bene di uso civico, ma) la legittimità della deliberazione della Comunità agraria di chiusura della strada di sua proprietà.

7. - In conclusione, il ricorso per cassazione va rigettato e va dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sull'azione di spoglio proposta dagli attori-ricorrenti.

8. - Sussistono giusti motivi, tenuto anche conto della necessità di correzione di motivazione della sentenza impugnata, per disporre la compensazione tra le parti delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso, dichiara il difetto assoluto di giurisdizione, compensa tra le parti le spese del giudizio di cassazione.