

GIURISDIZIONE: Affittanza agraria instaurata da un Comune con una cooperativa - Utilizzo di un terreno di proprietà comunale adibito a pascolo - Controversie - Giurisdizione ordinaria - Condizioni.

Cass. Civ., Sez. Unite, 15 settembre - 30 ottobre 2020, n. 24101 (Pres. Curzio; Rel. Rubino; Pm (conf.) Matera)

- in *Guida al Diritto*, 1, 2021, pag. 28, con commento di Mario Finocchiaro, *Natura pubblica o privata del terreno resta tema estraneo alla controversia.*

“[...] Deve quindi affermarsi che a fronte di un rapporto di affittanza agraria instaurato da un Comune con una coop. agricola, volto a consentire dietro pagamento di un corrispettivo l'utilizzo di un determinato terreno di proprietà comunale adibito a pascolo, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia relativa alla validità e all'efficacia del contratto di transazione con il quale le parti hanno inteso prevenire le liti in ordine al suddetto contratto, qualora sia estranea alla materia del contendere la natura pubblica o privata del terreno, l'amministrazione non abbia fatto uso di strumenti autoritativi e le parti si limitino a chiedere al giudice una verifica di conformità alla normativa positiva delle regole in base alle quali l'atto negoziale è sorto [...]”.

Svolgimento del processo

1.- Nel 2017 la Soc. Coop. Campo Imperatore conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale de L'Aquila, sezione specializzata agraria, il Comune di Acciano e la Società Agricola Due Soli, sua consociata, esponendo:

- di aver stipulato nel maggio 2014 con il Comune di Acciano un contratto di affitto relativo ad una serie di terreni per la durata di sei anni, terreni già oggetto di un precedente contratto di affitto e di concessione tra le parti, con divieto di subaffitto o subaffidamento a terzi;

- di aver stipulato altresì, nell'aprile del 2014, un contratto con la Soc. Agr. Due Soli, aderente alla cooperativa, avente ad oggetto la sub concessione di molti dei terreni ricevuti in affitto dal Comune di Acciano (precisava che la Due Soli non le corrispondeva il corrispettivo pattuito, e che in conseguenza di ciò la Coop. Campo Imperatore si rendeva a sua volta inadempiente nei confronti del Comune locatore);

2. - Il Comune di Acciano, previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, conveniva a sua volta in giudizio dinanzi al Tribunale de L'Aquila, sezione specializzata agraria, la Coop Campo Imperatore chiedendo la risoluzione del contratto di affitto.

3. - La soc. agr. Due Soli, previo esperimento del tentativo di conciliazione obbligatorio, introduceva una causa nei confronti del Comune e della Cooperativa, deducendo la nullità di alcune clausole nel contratto tra Coop. Campo Imperatore e Comune, e chiedeva affermarsi il suo subentro quale affittuario nel contratto suddetto con riguardo ai terreni pascolivi subaffittati.

4. - Il 28.4.2015 il Comune e la soc. agr. Due Soli sottoscrivevano una transazione, alla quale rimaneva estranea la Coop. Campo Imperatore, in virtù della quale la Due Soli subentrava alla Campo Imperatore nell'originario contratto di affitto con il Comune limitatamente ai terreni ivi indicati, obbligandosi a versare tutti i canoni arretrati relativi alle annualità 2014-2015.

5. - Tutto ciò premesso, previo esperimento del tentativo di conciliazione, nel 2017 la Coop. Campo Imperatore introduceva davanti al Tribunale de L'Aquila una causa - quella oggetto dell'odierno ricorso - per ottenere l'annullamento o comunque la declaratoria di inefficacia nei suoi confronti della transazione conclusa dagli altri due soggetti, nonchè accertarsi e dichiararsi la validità dell'originario contratto di affitto concluso col Comune nel maggio 2014.

5.1. - Sia il Comune di Acciano che la soc. agr. Due Soli eccepivano preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo, e comunque la competenza territoriale del Tribunale di Sulmona.

6. - Il Tribunale de L'Aquila e poi la Corte d'appello, con la sentenza n. 1969 del 2018, pubblicata il 6.11.2018, qui impugnata, rigettavano l'eccezione di difetto di giurisdizione, confermando la giurisdizione del giudice ordinario (e dichiarando la competenza territoriale del Tribunale di Sulmona).

6.1. - In particolare, la corte d'appello individuava il thema decidendum della controversia nella validità (ed opponibilità alla cooperativa attrice) della transazione con la quale le parti - Comune e Soc. Due Soli - risolvevano la potenziale controversia avente ad oggetto la sussistenza del diritto da parte di Due Soli, quale subaffittuaria, al subingresso nel contratto di affitto agrario già stipulato tra il Comune e la Campo Imperatore, per violazione della clausola contrattuale che vieta all'affittuario di concedere in subaffitto i fondi oggetto del contratto di affitto agrario, in conformità a quanto previsto dalla L. n. 203 del 1982, art. 21, comma 1. Rilevava che nessuna delle parti avesse qualificato i fondi oggetto del contratto come demaniali. Riteneva, richiamando alcuni precedenti di questa Corte di legittimità (Cass. S.U. n. 2806 del 1995, Cass. n. 23648 del 2017) che fosse comunque possibile consentire in favore dei privati, con contratto di affitto agrario, il godimento individuale di un terreno anche se demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, purchè con carattere precario e temporaneo, nel qual caso il contratto agrario sarebbe rimasto sottratto alla normativa agraria in materia di durata minima, e di rinnovazione, per non privare la p.a. della possibilità di valutare nel futuro la compatibilità della rinnovazione del rapporto con la destinazione ad uso civico in favore della collettività, il tutto però nell'ambito di un rapporto di diritto privato, paritario ed affidato alla cognizione del giudice ordinario.

7. - La soc. agricola Due Soli propone ricorso per cassazione fondato su un solo motivo inerente alla giurisdizione ed illustrato da memoria (in cui sostiene che il controricorso è tardivo).

8. - Il Comune di Acciano, intimato, non ha svolto attività difensiva in questa sede.

9. - Resiste la Coop Campo Imperatore con controricorso.

Motivi della decisione

10. - La Società Agricola Due Soli s.s. denuncia con unico motivo illustrato da memoria la violazione delle norme che attengono alla individuazione del giudice avente giurisdizione nel caso di specie, che individua in particolare negli artt. 1 e 37 c.p.c. e nel D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. B), il quale dispone che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del g.a. "le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai Tribunale delle Acque Pubbliche e al Tribunale Superiore delle Acque pubbliche" e nella L. n. 1034 del 1971, art. 5. Sostiene che l'azione introdotta non avrebbe contenuto meramente patrimoniale, ma coinvolgerebbe in ogni caso la verifica dell'azione autoritativa della p.a. sul rapporto concessorio sottostante. Quindi ridefinisce il thema decidendum in termini di verifica della validità del rapporto di concessione-contratto del suolo pubblico tra il Comune e la Coop. Campo Imperatore e sostiene che i beni oggetto del contratto erano beni appartenenti al demanio comunale, al patrimonio indisponibile e gravati di usi civici.

11. - Il motivo è infondato, ai limiti della inammissibilità.

12. - Si deve confermare la sussistenza della giurisdizione del g.o. a dirimere la controversia in oggetto, atteso che la natura dei beni oggetto del contratto di affitto non è mai stata oggetto del contendere, e di conseguenza non è mai stata indagata nel corso del giudizio di merito, nè la ricorrente allega, con la specificità richiesta (e quindi indicando quando la domanda sia stata proposta, in che termini, facendo riferimento al documento ove essa è stata introdotta e alla sua collocazione in atti), che tale questione sia stata oggetto del giudizio di merito. In particolare, non precisa nè è stato accertato se si tratti di beni demaniali, del patrimonio indisponibile o del patrimonio disponibile.

13. - Lo stesso Comune si è mosso esclusivamente con strumenti privatistici sia nella parte di costruzione dei rapporti (contratto di affitto, contratto di subaffitto, contratto di transazione), scegliendo lo strumento privatistico e non la concessione amministrativa, sia nel momento della conflittualità, non usufruendo di modalità di scioglimento unilaterale quali la revoca o la decadenza, a fronte dell'inadempimento della Coop. Campo Imperatore, ma rivolgendosi invece al giudice ordinario, previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, nella consapevolezza che nel rapporto non fossero stati utilizzati poteri autoritativi.

14. - E' solo la società subaffittuaria che sostiene, in questa sede, la natura pubblicistica di tutto il rapporto che lei stessa ha definito con lo stesso Comune facendo uso dello strumento "ordinario" costituito dal contratto di transazione.

15. - La giurisprudenza di legittimità ammette peraltro che anche il godimento di beni demaniali possa essere concesso a privati e regolamentato con un contratto di affitto, purchè tale affitto sia temporaneo e quindi non integralmente soggetto alla legislazione agraria laddove essa tutela, in favore del coltivatore, la durata dei rapporti (v., da ultimo, Cass. n. 2806 del 1995) e non li ritiene sottratti alla giurisdizione ordinaria qualora, sulla base della domanda, si abbia interesse all'accertamento da parte del giudice della conformità al diritto della regolamentazione contrattuale adottata, senza evocare alcun profilo autoritativo nè l'uso di un potere da parte dell'amministrazione.

16. - Deve quindi affermarsi che a fronte di un rapporto di affittanza agraria instaurato da un Comune con una coop. agricola, volto a consentire dietro pagamento di un corrispettivo l'utilizzo di un determinato terreno di proprietà comunale adibito a pascolo, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia relativa alla validità e all'efficacia del contratto di transazione con il quale le parti hanno inteso prevenire le liti in ordine al suddetto contratto, qualora sia estranea alla materia del contendere la natura pubblica o privata del terreno, l'amministrazione non abbia fatto uso di strumenti autoritativi e le parti si limitino a chiedere al giudice una verifica di conformità alla normativa positiva delle regole in base alle quali l'atto negoziale è sorto.

17. - La ricorrente risulta soccombente, ma il controricorso è tardivo, in quanto, a fronte di un ricorso introduttivo notificato il 24 dicembre 2018, il controricorso è stato notificato solo il 13 febbraio 2019, quindi oltre il termine di cui all'art. 370 c.p.c.; esso non può pertanto essere preso in considerazione, neppure ai fini della liquidazione delle spese secondo il regime della soccombenza.

18. - A carico della ricorrente non sussiste l'obbligo di versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, trattandosi di controversia di natura agraria, e dunque sottratta a tale disciplina.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Corte di Cassazione, il 15 settembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 30 ottobre 2020

Dott. CURZIO Pietro - Primo Presidente -

Dott. AMENDOLA Adelaide - Presidente di Sez. -

Dott. MANNA Antonio - Presidente di Sez. -

Dott. BRUSCHETTA Ernestino Luigi - Consigliere -

Dott. NAPOLITANO Lucio - Consigliere -

Dott. DI MARZIO Mauro - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. RUBINO Lina - rel. Consigliere -

Dott. CARRATO Aldo - Consigliere -