

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Usi civici - Sentenze - Facere specifico - Condanna - Esecuzione per via giudiziaria - Giurisdizione di ottemperanza del g.a.**

**Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2020, n. 8474**

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2021, pag. 205.

“[...] l'esecuzione per via giudiziaria delle sentenze del commissario per gli usi civici che abbiano ad oggetto la condanna di una pubblica amministrazione a un *facere specifico* quale, appunto, il rilascio di un bene immobile, debba avvenire in giustizia amministrativa e nelle forme dell'azione per l'ottemperanza di cui all'art. 112 Cod. proc. amm. [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso per ottemperanza *ex art.* 112, comma 2, lett. *d*), Cod. proc. amm. al Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo l'Amministrazione Separata di Preturo domandava l'esecuzione alla sentenza del Commissario per il riordino degli usi civici della Regione Abruzzo n. 67/2014.

Riferiva il ricorrente che:

- nella citata sentenza il Commissario aveva accertato la natura demaniale civica universale dei terreni in contestazione (siti nel Comune dell'Aquila – fraz. di Preturo e contraddistinti nel Nuovo Catasto Terreni al foglio 38 particelle 82, 93, 96, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 122, 129, 229, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 302, 303, 344 e 345) e dichiarato la nullità assoluta di ogni atto di disposizione dei medesimi fondi, compresi i decreti di esproprio emanati dall'amministrazione dei lavori pubblici, condannando l'Agenzia del Demanio – Abruzzo e Molise al rilascio dei fondi in favore dei *cives* della frazione di Preturo e dando mandato alla Regione Abruzzo per l'esecuzione;
- che la sentenza passava in giudicato in quanto non impugnata dall'Amministrazione soccombente e riformata dalla Corte d'Appello di Roma, sezione speciale Usi civici, su reclamo proposto dalla A.S. di Preturo solamente in punto di spese legali che erano definitivamente poste a carico dell'Agenzia delle entrate (ma quivi commettendo un errore materiale in corso di correzione) e del Comune dell'Aquila;
- e che la Regione Abruzzo aveva dato esecuzione alla sentenza con determina del Dirigente del servizio politiche forestali demanio civico e armentizio del 13 febbraio 2015 n. DH41/162/Usi civici che disponeva “*di reintegrare, a favore della collettività di L'Aquila – Amministrazione separata Beni Uso Civico della Frazione di Preturo, i terreni*” con prescrizione al Sindaco del Comune dell'Aquila di effettuare le relative volture catastali presso l'Agenzia del Territorio di L'Aquila;

- che, nondimeno, i terreni in oggetto risultavano ancora occupati, in parte, dai locali e in parte da opere pertinenziali del carcere giudiziario dell'Aquila, come dimostrato da planimetria allegata al ricorso, in quanto mai rilasciati dalle amministrazioni a favore della collettività.

Concludeva inoltre la ricorrente domandando che fosse accertata l'eventuale impossibilità di adempiere in forma specifica all'obbligazione restitutoria derivante dalla sentenza e che, in ragione di ciò, le Amministrazioni resistenti, l'Agenzia del Demanio e il Comune dell'Aquila, fossero condannate al risarcimento del danno per equivalente, previo mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 12 l. n. 1766 del 1927 e degli articoli 6 e ss. l. reg. Abruzzo n. 25 del 1988.

2. Resistenti entrambe le Amministrazioni, il Tribunale amministrativo, con sentenza sez. I, 3 ottobre 2019, n. 473, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione a favore del Commissario per gli usi civici della Regione Abruzzo, dinanzi al quale il giudizio poteva essere riassunto nei termini e con gli effetti di cui all'art. 11 Cod. proc. amm..

Il giudice riteneva di confermare il proprio orientamento (inaugurato dalla sentenza n. 452 del 2015) per il quale l'art. 112, comma 2, lett. d) cod. proc. amm. consente di proporre azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo solamente qualora, per le sentenze passate in giudicato o gli altri provvedimenti ad essi equiparati, *“non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza”* e, tuttavia, per le sentenze del Commissario per gli usi civici tale rimedio sarebbe previsto dall'art. 29, comma 4, l. 16 giugno 1977, n. 1766 il quale, dopo aver individuato l'ambito di cognizione e le competenze giudiziali del commissario regionale per gli usi civici, stabilisce che: *“I commissari cureranno la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori, ma non ancora eseguite”*.

Secondo il giudice di primo grado, questa norma darebbe ai Commissari, non solo il potere di decidere alcune controversie in materia di usi civici, ma anche *“la giurisdizione sulla esecuzione delle proprie sentenze, ivi compresa, come precisato dal T.a.r. Lazio (Roma, sez. II quater 13 settembre 2011, n. 7210) la valutazione di eventuali provvedimenti amministrativi adottati in violazione del proprio giudicato”*, e, dunque, la competenza anche per la fase esecutiva contenziosa per la decisione delle questioni di violazione e elusione del giudicato, spettando, invece, la competenza per l'attività esecutiva non contenziosa alle Regioni a seguito del trasferimento ad esse delle funzioni amministrative *ex art. 66 d.P.R. n. 616 del 1977*.

3. Propone appello l'A.S. di Preturo sulla base di un solo motivo con cui contesta alla sentenza di porsi in contrasto con l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione per cui (da ultimo, v. sentenza n. 2524 del 2008) si esclude che i Commissari per gli usi civici abbiano il compito di curare *“la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori non ancora*

*eseguite” per essere competenti a conoscere esclusivamente “tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti (civici, n.d.s.) comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l’appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate”.*

Aggiunge l’appellante la violazione dell’art. 102, secondo comma, Cost. per violazione del divieto di istituzione di giudici speciali; più esattamente, essendo i Commissari per gli usi civici giudici speciali istituiti prima dell’entrata in vigore della Costituzione, la loro giurisdizione deve essere necessariamente limitata alla cognizione riconosciuta loro dall’ordinamento pre-repubblicano e, dunque, alle sole controversie aventi ad oggetto l’accertamento della natura dei suoli ove oggetto di contestazione, poiché l’attribuzione ad essi di funzioni giurisdizionali attinenti all’esecuzione delle sentenze, avrebbe quale effetto l’estensione non consentita della loro sfera di giurisdizionale a danno degli altri giudici.

Conclude l’appellante ribadendo che, per l’assenza di azione esecutiva dinanzi al plesso giurisdizionale emittente, le sentenze dei Commissari per gli usi civici avrebbero esecuzione in forma di azione per l’ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo *ex art. 112, comma 2, lett. d) Cod. proc. amm.*

3.1. Si è costituito con atto di costituzione formale l’Agenzia del Demanio.

Alla camera di consiglio del 17 settembre 2020 la causa è stata assunta in decisione.

4. L’appello è fondato.

4.1. E’ posta la questione dell’autorità giudiziaria avente cognizione per la fase di esecuzione delle sentenze dei Commissari per gli usi civici.

Occorre principiare dal dato normativo.

L’art. 29 l. 16 giugno 1927, n. 1766 di riordinamento degli usi civici stabilisce, ai primi due commi: *«I commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all’accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti di cui all’art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l’appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate»*; il quarto comma prevede: *«I commissari cureranno la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori, ma non ancora eseguite»*.

L’art. 66 (Agricoltura e foreste), comma 5, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 stabilisce: *«Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo*

*scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.».*

È comunemente condivisa l'opinione per la quale, in seguito all'entrata in vigore del citato d.P.R. n. 616 del 1977, le funzioni amministrative dei commissari per gli usi civici sono state trasferite alle Regioni, ad essi spettando esclusivamente le funzioni giurisdizionali nei limiti delle controversie loro devolute (sin da Cass., SS.UU., 28 ottobre 1983, n. 6373).

Su queste ultime occorre, allora, soffermarsi.

4.2. Il commissario per gli usi civici è qualificato come giudice amministrativo speciale (cfr. Cass., SS.UU., 19 agosto 2020, n. 17310).

La formulazione dell'art. 29 l. n. 1766 del 1927 induce a rinvenire nella norma l'attribuzione ai commissari per gli usi civici di una giurisdizione di solo accertamento – di un diritto e non di un fatto – perciò non rimediabile alla violazione di una norma, ma finalizzata a superare l'esistenza di una contestazione, che fosse attuata, eventualmente, anche per *facta concludentia* ossia mediante l'occupazione materiale dei beni.

In tal modo trova spiegazione anche l'eccezionale potere riconosciuto al Commissario di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari sottoposti alla sua stessa cognizione (su cui Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46 che ricollega il potere di impulso processuale anche “*alla salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggetto a vincolo paesaggistico*”; e, più di recente, Corte cost. 11 febbraio 2014, n. 21).

La sentenza pronunciata dal commissario per gli usi civici era, dunque, concepita quale sentenza (solo) dichiarativa di diritti su beni immobili (si suol dire: della *qualitas soli*); donde l'assenza di una vera e propria (competenza a conoscere della) fase esecutiva e la scarna precisazione, contenuta all'art. 29, quarto comma, per la quale ai commissari spetta “*curare la completa esecuzione delle proprie decisioni*” che rimanda ad un'attività meramente amministrativa, non giurisdizionale (quale, in particolare, quella di trascrizione delle sentenze nei pubblici registri; su tale profilo, cfr. Cass., SS.UU., 23 marzo 2006, n. 6406 che evidenzia come la trascrizione costituisce “*un adempimento finalizzato al diverso scopo di pubblicizzare il provvedimento, rendendolo opponibile, con effetto dalla data di trascrizione della domanda, agli aventi causa che in precedenza abbiano trascritto il proprio acquisto (...) e a darvi corso, del resto, non è tenuto il giudice, ma il cancelliere (art. 6 d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347)*”).

4.3. Nel tempo, però, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha ammesso la proponibilità dinanzi al commissario per gli usi civici anche dell'azione di reintegra nel possesso (cfr. Cass.,

SS.UU., 19 febbraio 2019, n. 4847) e dell'azione di rivendica (cfr. Cass., SS.UU., 20 maggio 2003, n. 7894), con l'aggiunta, quanto all'azione di condanna al risarcimento del danno, che *“per danni derivanti da mancata utilizzazione dell'area che si assume assoggettata ad uso civico è di competenza del giudice ordinario salvo che si faccia questione della perdurante occupazione a causa di occupazione appropriativa, poiché in quel caso è del commissario”* (così Cass., SS.UU., 19 novembre 2002, n. 16268).

È stata poi riconosciuta – va detto per inciso stante la rilevanza per la vicenda dell'odierno giudizio – la possibilità di dichiarare la nullità dei decreti di esproprio (cfr. Cass., SS.UU., 30 giugno 1999, n. 375).

Sono, dunque, proponibili azioni di condanna dinanzi al commissario per gli usi civici: e la sua sentenza è titolo esecutivo per un'azione esecutiva rivolta al rilascio dei beni occupati.

Si tratta comunque di competenze cognitorie, inerenti cioè il *ius dicere*; ma non esecutive, inerenti cioè il *ius dare*: tema, quest'ultimo, che ha la particolarità dell'incidere direttamente sull'azione amministrativa, al limite mediante la sostituzione all'amministrazione inadempiente: e che perciò si pone di suo in tensione con l'immanente principio di separazione dei poteri.

Sorge così la questione dell'individuazione dell'autorità competente a trattare l'azione esecutiva in caso di mancato adempimento da parte dell'amministrazione condannata.

4.4. Come rammentato dall'appellante, la giurisprudenza della Corte di cassazione in più occasioni ha precisato che esula dalla cognizione giurisdizionale del commissario per gli usi civici l'esecuzione delle proprie decisioni (cfr. Cass., SS.UU., 23 marzo 2006, n. 6406; 4 febbraio 2008, n. 2524; 12 novembre 2015, n. 23112); la ragione è che le sentenze del commissario per gli usi civici non danno luogo ad attività che di per sé richieda la “risoluzione di controversie” (il *ius dicere*, appunto), laddove, invece, la competenza giurisdizionale del commissario, in seguito al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, è limitata alle sole “controversie” loro devolute.

È, invece, attribuita ai commissari per gli usi civici, quanto all'esecuzione delle decisioni da loro adottate in sede giurisdizionale, la cognizione sulle opposizioni eventualmente proposte dalle parti interessate, e ciò per la ragione che l'incidente di esecuzione è comunque attività cognitoria piuttosto che esecutiva (l'orientamento viene fatto risalire a due sentenze della Corte di cassazione, SS.UU., 28 ottobre 1983, n. 6373 e 18 ottobre 1984, n. 5253, la massima ufficiale della seconda, peraltro, merita di essere quivi trascritta: *“Le attribuzioni giurisdizionali del Commissario per la liquidazione degli usi civici, in tema di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, si estendono, secondo la previsione degli artt. 29 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e 77 del R.d. 26*

*febbraio 1928, n. 332 anche le controversie attinenti alla concreta attuazione delle decisioni del Commissario medesimo, ivi compresa quella che insorga in sede di esecuzione a mezzo ufficiale giudiziario di una pronuncia di assegnazione ed immissione nel possesso di un terreno, in ordine alla identificazione dei confini di tale immobile”).*

Quale che sia la ragione dell'orientamento, conta che la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione esclude che spetti alla giurisdizione dei commissari per gli usi civici la procedura esecutiva delle loro decisioni, intesa come procedura di attuazione del *dictum* contenuto nel titolo esecutivo per via giudiziaria.

4.5. Il Collegio ritiene che, esclusa perciò la competenza del commissario per gli usi civici, l'esecuzione per via giudiziaria delle sentenze del commissario per gli usi civici che abbiano ad oggetto la condanna di una pubblica amministrazione a un *facere* specifico quale, appunto, il rilascio di un bene immobile, debba avvenire in giustizia amministrativa e nelle forme dell'azione per l'ottemperanza di cui all'art. 112 Cod. proc. amm..

Codificando un principio da tempo acquisito alla giurisprudenza amministrativa, infatti, l'art. 112, comma 2, lett. *d*), Cod. proc. amm. prevede: «*L'azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l'attuazione: ... d) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione*».

La sentenza cui fa riferimento tale disposizione è necessariamente quella di un giudice amministrativo speciale, considerato che dell'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo si occupano le previsioni di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 112 Cod. proc. amm. e delle sentenze passate in giudicato (e degli altri provvedimenti ad esse equiparati) del giudice ordinario si occupa la previsione di cui alla lettera *c*).

Le condizioni per adire il giudice amministrativo in sede di ottemperanza sono: *a*) che la sentenza porti condanna della pubblica amministrazione e *b*) che dinanzi al giudice che la ha pronunciata non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza, vale a dire, come accennato, l'esperibilità di un'apposita azione esecutiva per ottenere la realizzazione coattiva del *dictum* contenuto nella sentenza.

Ulteriore condizione, naturalmente, è che l'obbligo imposto alla pubblica amministrazione sia rimasto inattuato.

In passato, seguendo il detto ragionamento, si è ritenuta ammissibile dinanzi al giudice amministrativo l'azione per l'ottemperanza alle sentenze della Corte dei conti (cfr. Cons. Stato, IV, 3 ottobre 1990, n. 740) e delle Commissioni tributarie (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 4 novembre 1980, n. 34).

4.6. In definitiva, nell'attuale ordinamento (diversamente da quanto è ora previsto per la giustizia contabile ai sensi dell'art. 217 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e per le commissioni tributarie ai sensi dell'art. 70 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ) compete al giudice amministrativo e in sede di ottemperanza esercitare i poteri per dare attuazione a un titolo esecutivo giudiziale, come quello del Commissario agli usi civici, contenente una condanna di una pubblica amministrazione.

Origina dal principio di separazione dei poteri, infatti, che la funzione giudiziaria mediante la quale assicurare la coercizione dell'obbligo nascente da una decisione giudiziale per la pubblica amministrazione di conformarsi ad un giudicato è del giudice amministrativo e con cognizione estesa al merito (ciò sin dall'origine stessa del giudizio per l'ottemperanza, ai sensi dell'art. 4, comma 4, legge 31 marzo 1889, n. 5992 istitutiva della IV Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato quale strumento di attuazione delle sentenze di condanna pronunciate dal giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione).

Ciò fa del giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo un giudizio a contenuto composito: non solo di mera esecuzione del *dictum* contenuto nel titolo esecutivo, ma anche di possibile integrazione dello stesso per i profili del successivo *agere* amministrativo non puntualmente definiti dalla sentenza e, per questo, caratterizzato da attività di cognizione (c.d. natura mista del giudizio di ottemperanza su cui cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 maggio 2019, n. 7; 15 gennaio 2013, n. 2).

5. In conclusione, l'appello va accolto e la sentenza di primo grado riformata per essere del giudice amministrativo la competenza sull'azione per l'ottemperanza proposta dall'Amministrazione Separata di Preturo.

La controversia va, dunque, rimessa al giudice di primo grado *ex art. 105, comma 1, cod. proc. amm.*.

6. Per la novità della questione possono compensarsi tra le parti in causa le spese di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo sull'azione per l'ottemperanza proposta dall'Amministrazione separata di Preturo.

Rimette la causa al giudice di primo grado.

Compensa tra le parti in causa le spese del doppio grado del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 17 settembre 2020 e del giorno 9 dicembre 2020, quest'ultima svoltasi con la modalità di cui all'art. 4, comma 1, d.l. 30 aprile 2020, n. 28 cui rinvia l'art. 25 d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore

Giovanni Grasso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere