

*Centro Studi del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma – Palazzo di Giustizia,*

*Piazza Cavour, Roma 1° marzo 2011*

## **SEMINARIO USI CIVICI**

### **I mezzi d'impugnazione avverso le decisioni dei commissari per la liquidazione degli usi civici**

Dopo la interessante relazione dell'avv. Renzi sulla notifica delle sentenze commissariali e sulla decorrenza dei termini per l'impugnazione, esaminiamo i mezzi di reclamo esperibili contro tali decisioni ed i principi generali che ne regolano il procedimento, con particolare attenzione al giudizio d'appello.

La legge generale del 1927 sugli usi civici, la n.1766, all'art.32 stabilisce che le sentenze commissariali sono soggette a reclamo in appello quando riguardano l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti civici, e, come precisato nei corso degli anni dalla giurisprudenza, vedi Cass.S.U. del 22.10.2007 n.22056, quando decidono sulla *qualitas* demaniale del suolo o sull'appartenenza a titolo particolare dei beni ad associazioni e sulla rivendicazione delle terre, negli altri casi tali pronunce sono soggette a ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111 c.p.c.

Se i provvedimenti del Commissario per la liquidazione di usi civici ledono posizione di interesse legittimo devono essere impugnati innanzi al giudice amministrativo o con ricorso straordinario al Capo dello Stato, Cass Sez. II n.1573 del 9.02.2005.

Sono anche appellabili le sentenze parziali, quando, comunque, pur non definendo l'intero giudizio, risolvono questioni concernenti l'esistenza, la natura o l'estensione dei diritti di uso civico. Cass.SEZ.UN.16891 del 25.07.2006. Mentre le sentenze interlocutorie non sono suscettibili di autonomo reclamo, ma sono impugnabili con la sentenza definitiva, quindi è necessario fare riserva d'appello.

Sull'appellabilità dei provvedimenti commissariali segnalo il principio enunciato dalla sentenza S.U.n.15688 del 2/7/2010 secondo cui, come avviene nel processo civile ordinario, anche in materia di usi civici *"i provvedimenti dichiarativi dell'estinzione del processo, adottati dai commissari per la liquidazione degli usi civici, anche se emessi in forma di ordinanza, hanno natura e valore di sentenza, sicche non sono modificabili né revocabili dallo stesso giudice, ma impugnabili con reclamo alla Corte d'appello di Roma, in mancanza del quale acquistano efficacia di giudicato"*.

Il reclamo avverso le sentenze commissariali, di cui all'art.32 legge 1766, è regolato dalla legge speciale n.1078 del 1930 sul processo usi civici e dalle norme del Codice di procedura civile, "in quanto non modificate dalla normativa speciale".

In tal modo si è costruito un processo d'appello *sui generis* nel quale si ritrovano principi del rito ordinario e principi dettati dalla normativa speciale, a sua volta ispirata alle caratteristiche del processo sommario della legge del 30 marzo 1901.

Ora, passo ad illustrare alcune particolarità di questo processo d'appello *sui generis*, soprattutto in relazione alle norme del rito ordinario. I punti salienti sono quattro e riguardano:

1-COMPETENZA, 2- LA FORMA DEL RECLAMO, 3- LA NOTIFICA e 4 - LO SVOLGIMENTO DEL PROCESSO.

1- **COMPETENZA:** Ai sensi delle leggi speciali è stabilito che la cognizione dei reclami contro le decisioni commissariali regionali è deferita all'esclusiva competenza della Corte d'appello di Roma ad eccezione della regione Sicilia che ha una sezione specializzata usi civici presso la Corte d'appello di Palermo.

Quindi i reclami avverso le sentenze dei Commissari di tutta Italia, ad esclusione della Sicilia, vanno proposti innanzi alla Corte d'appello di Roma sezione speciale agli usi civici, che ha competenza esclusiva in materia.

2)- **FORMA:** il reclamo va proposto con citazione ad udienza fissa, ai sensi dell'art.3 l.1078 del 1930 con l'indicazione di un termine a comparire non minore a 20 giorni e non superiore a 30, non sono previste le decadenze di cui al rito ordinario nei termini e decadenze per la costituzione in giudizio del convenuto. Vigge la libertà di forma.

Per consolidata giurisprudenza il termine massimo di trenta giorni ha natura **comminatoria** e non perentoria, quindi il termine a comparire può essere anche più lungo. Cass.n.3345/1953 mentre è insanabilmente nullo il reclamo con un termine a comparire inferiore a 20 giorni.

Sul punto è interessante segnalare una sentenza della Corte di appello di Roma del 1932, comune di Marta c. Carletti, anche se datata, ma nella materia in esame è noto che la giurisprudenza più antica è anche la più completa, la sentenza ha ritenuto ammissibile il reclamo con termine a comparire inferiore a 20 giorni, perché l'appellante aveva notificato, nei termini per l'impugnativa, un atto d'appello a rettifica, differendo la data dell'udienza a comparire.

3)- **NOTIFICA DEL RECLAMO:** L'art.4 della legge 1078 del 30 stabilisce che il reclamo deve essere notificato nel termine indicato dall'art.32 legge 1766 del 27, quindi nei trenta giorni dalla notifica della sentenza, a tutti coloro che hanno interesse ad opporsi alla domanda di riforma della decisione impugnata. Quindi a tutte le parti vittoriose in 1° grado.

Questo è il punto che più di altri ha dato origine a tanto contenzioso, perché si è posto il problema dell'applicabilità dell'integrazione del contraddittorio previsto dall'art.331 c.p.c. nelle cause inscindibili con pluralità di parti.

Ed in materia di usi civici la pluralità di parti è cosa assai frequente, e la notifica a tutte le parti nel termine di legge a volte diventa impossibile.

La giurisprudenza costante ritiene, però, che l'art.331 non si applica al processo d'appello in materia di usi civici, perché la legge speciale del 1930 non prevede espressamente tale rimedio, mentre è pacifico che l'art.331 c.p.c. si applica nei ricorsi in cassazione, perché l'art.8 della l.1078 cit. non dice espressamente che il ricorso deve essere notificato nei termini di legge a tutte le parti.

Sul punto la Corte di Cassazione ha sollevato questione di incostituzionalità dell'art.4 l.1078 /1930, in relazione agli art. 3 Cost., per disparità di trattamento e art. 24 Cost. per violazione del diritto alla difesa.

La Corte Costituzionale con sentenza n.189 del 1988 ha dichiarato non fondata la questione, perché la *ratio* della norma va individuata nelle particolari esigenze di interesse pubblico alla speditezza del giudizio, sempre in considerazione della natura dei diritti di uso civico, ed a nulla rileva che gli stessi interessi non abbiano trovato analoga tutela nel ricorso in cassazione. La Corte Costituzionale, richiamando propri precedenti, ha poi aggiunto che, comunque, non integra violazione dell'art.24 la semplice deroga alla disciplina processuale ordinaria, in quanto le norme del procedimento ordinario non possono essere assunte a paradigma assoluto del così detto giusto processo.

Nonostante la sentenza della Corte Costituzionale, il problema dell'integrazione del contraddittorio nel processo d'appello in materia continua a creare contenzioso, sul punto segnalo una sentenza della Corte di Cassazione S.U. La n.28654 del 3.12.2008 che ha precisato la portata dell'art.4 l.1078 cit. in relazione all'art.331

c.p.c. La sentenza ha ribadito che l'articolo 4 è norma speciale e perciò in deroga all'art.331 I co, c.p.c. esclude la possibilità di integrare il contraddittorio dopo la scadenza del termine perentorio previsto per il reclamo nei confronti dei litisconsorti necessari pretermessi, limitatamente ai quelli interessati ad opporsi alla domanda di riforma della decisione mentre nei confronti dei litisconsorti che, essendo rimasti soccombenti in primo grado hanno interesse ad aderire all'appello e non ad opporsi alla riforma, va disposta l'integrazione del contraddittorio.

Quindi nei confronti di coloro che non hanno interesse ad opporsi al reclamo è applicabile l'art.331 c.p.c. con ogni conseguenza per la mancata notifica nei termini concessi dal Giudice.

4)- SVOLGIMENTO DEL PROCESSO IN APPELLO: Il reclamo deve essere comunicato al Procuratore Generale presso la Corte d'appello.

La partecipazione del Pubblico Ministero al giudizio d'appello, sottolineo, semplice partecipazione, perché il Pubblico Ministero non è parte, è imposta dalla normativa speciale per l'interesse pubblico che caratterizza la materia degli usi civici in quanto diritti primari ed insopprimibili delle comunità locali, comunque il P.M. esercita tutte le facoltà che competono alle parti.

Ai sensi dell'art.5, su richiesta della cancelleria della Corte di appello, il commissario, che ha pronunciato la decisione impugnata, deve trasmettere tutti gli atti istruttori compiuti nella causa dal commissario presso la cancelleria della Corte d'Appello.

Le udienze sono presidenziali e il Presidente, dopo aver nominato il relatore, verifica la regolarità delle notifiche e delle costituzioni, fissa un termine per il deposito documenti e memorie da inviare al Pubblico Ministero. Successivamente viene fissata l'udienza collegiale ed il P. M. deve depositare le conclusioni scritte prima dell'udienza collegiale per la decisione.

I convenuti possono costituirsi alla prima udienza, quindi il Presidente può dare un rinvio per esame ed all'udienza successiva concedere i termini per le memorie e repliche da inviare al P.M.

Il convenuto può costituirsi anche successivamente alla prima udienza, ma prima che venga fissata l'udienza collegiale. L'assenza di espresse previsioni di termini di decadenza per la costituzione dei convenuti esclude l'applicabilità dell'art. 343 c.p.c. e l'appello incidentale può esser proposto con la memoria di costituzione depositata in prima udienza. Da ultimo sottolineo che il pubblico Ministero, non essendo parte, non può proporre ricorso in cassazione. Innanzi alla Corte non è possibile svolgere attività istruttoria e quando viene ammesso un supplemento d'istruttoria o disposta la rinnovazione, la causa viene rimessa al Commissario territorialmente competente per gli adempimenti.

Un brevissimo cenno del ricorso in cassazione avverso le sentenze emesse dalla Corte d'appello, che, come abbiamo avuto modo di sottolineare prima, ai sensi dell'art.8 legge 1078, è regolato dalle norme di procedura ordinarie, ad eccezione del termine per ricorrere che è di 45 giorni e non 60, salvo in caso di notifica della sentenza ad istanza di parte, nel qual caso si applica il termine lungo di 60 giorni.

Tanto altro ci sarebbe da dire ma mi sono fermata sulle questioni più controverse, non essendo possibile dare in questa sede, un quadro generale del particolare procedimento del reclamo in appello.