

# Sulla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici

Cass. Sez. Un. Civ. 15 gennaio 2025, n. 1008 ord. - D'Ascola, pres.; Campese, est. - Università agraria di Civitavecchia (avv. Fucci) c. Comune di Civitavecchia (avv.ti Occagna e Sbragaglia) ed a. (*Regola giurisdizione*)

**Usi civici - Controversie relative all'accertamento, alla valutazione e alla liquidazione dei diritti di uso civico, allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendicazione e ripartizione delle terre - Giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici.**

## FATTO

1. L'Università Agraria di Civitavecchia espone, per quel che qui rileva, che il Comune di Civitavecchia aveva chiesto al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana accertarsi la "qualitas soli" delle terre ricomprese nel perimetro della "Bandita delle Mortelle", indicando analiticamente tutti i mappali coinvolti, perché ne fosse dichiarata la natura allodiale, esponendo di avere interesse all'accertamento in quanto ente esponenziale degli interessi della comunità rappresentata, della quale era chiamato a curare gli interessi. L'istante aveva, altresì precisato che le aree indicate erano state incluse nel P.R.G. comunale, senza che l'Università Agraria avesse presentato opposizione e che dal contenzioso sviluppatosi emergeva la necessità di fare chiarezza.

L'adito Commissario aveva citato innanzi a sé, oltre al Comune ricorrente, l'Università Agraria di Civitavecchia, la quale aveva, fra l'altro, eccepito il difetto di giurisdizione, nonché la Regione Lazio.

2. L'esponente propone ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione sulla base degli argomenti, ulteriormente illustrati con successiva memoria, di cui appresso.

La richiesta del Comune avrebbe dovuto essere diretta alla verifica amministrativa (artt. 71 e 29 r.d. n. 332/1928), oramai (dopo l'entrata in vigore dell'art. 66 D.P.R. n. 616/1977) di competenza regionale e non all'attivazione di un contenzioso giurisdizionale, diretto a dirimere liti insorte a riguardo di contrapposte pretese riguardanti il medesimo bene della vita.

Contenzioso che avrebbe necessitato l'iniziativa di uno dei soggetti affermantesi titolare del diritto.

Per contro, il Comune agente, non avendo prospettato una tale titolarità, era privo di "legittimatio ad causam", nel mentre il manifestato generico interesse all'accertamento della "qualitas soli" non integrava l'interesse ad agire.

I pretesi poteri officiosi del commissario, riaffermati dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 46/1995, erano stati posti in dubbio dalla Cassazione e la questione di costituzionalità, era stata giudicata inammissibile dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 21/2014), senza, tuttavia, entrare nel merito, per difetto di motivazione del Giudice remittente in ordine alla rilevanza della questione.

Per contro, dovevano condividersi gli argomenti del Giudice a quo, in particolare: il potere d'impulso officioso del commissario collideva con il rafforzamento del principio di terzietà del giudice, consacrato dall'art. 111 Cost., siccome novellato con la legge costituzionale n. 2/1999; si poneva in ulteriore contrasto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che, per effetto dell'art. 6, paragrafo primo, comma primo del Tratto dell'Unione europea (cd. Trattato di Lisbona), aveva valore equiparato a quello dei trattati dell'Unione; infine, non teneva conto del fatto che la tutela ambientale e paesaggistica, ai sensi dell'art. 311 D.Lgs. n. 152/2006, spettava al competente Ministero (prima dell'Ambiente e successivamente dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica).

A rafforzare l'esposta tesi la ricorrente evidenzia, infine, che a mente dell'art. 82 d.P.R. n. 616/1977 e successive modifiche e poi dall'art. 142, co. 2, D.Lgs. n. 42/2004 (cd. Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), il vincolo paesistico non trovava applicazione poiché le aree di "Bandita delle Mortelle" erano state incluse nel P.R.G. del Comune di Civitavecchia.

3. Il Comune di Civitavecchia resiste con controricorso.

## DIRITTO

4. Il ricorso è infondato, dovendosi dichiarare la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

4.1. Questa Corte ha costantemente affermato che la giurisdizione dei commissari per la liquidazione degli usi civici ha ad oggetto, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, tutte le controversie relative all'accertamento, alla valutazione e alla liquidazione dei diritti di uso civico, allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendicazione e ripartizione delle terre, e quindi, in sostanza, ogni controversia circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico e degli altri diritti di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione, 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 affidate ai commissari stessi (S.U. n. 7894, 20/05/2003, Rv. 563343 - 01). Ed ancora, fra le tante: nella giurisdizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici rientrano le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e



dell'estensione dei diritti di uso civico, della qualità demaniale del suolo, nonché quelle concernenti la rivendica, intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria allorché debba procedersi tra i titolari all'accertamento con efficacia di giudicato delle rispettive posizioni di diritto soggettivo (S.U. n. 720, 15/10/1999, Rv. 530649 - 01; conf., ex multis, S.U. nn. 605/2015, 33012/2018, 9280/2020, 33959/2023).

Si è anche precisato che la giurisdizione commissariale va configurata anche laddove la domanda imponga il pregiudiziale accertamento della "qualitas soli". Si è così precisato che appartiene alla giurisdizione del commissario agli usi civici (nella specie, per l'Abruzzo) la domanda diretta a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che presuppone la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della "qualitas soli", di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio (S.U. n. 9829, 07/05/2014, Rv. 630647 - 01). E ulteriormente: nella giurisdizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici - prevista dall'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 - rientrano le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, ovvero della qualità demaniale del suolo, nonché le questioni relative alla rivendicazione, intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, ogni qual volta attengano a controversie aventi ad oggetto l'accertamento tra i titolari delle rispettive posizioni soggettive e debbano essere risolte con efficacia di giudicato. Relativamente alle menzionate controversie, la giurisdizione del commissario sussiste ogni qualvolta la soluzione delle questioni afferenti alle materie elencate si pone come antecedente logico-giuridico della decisione, cosicché la decisione relativa alla titolarità o alla estinzione degli usi civici, ovvero alle conseguenze della cessione o dell'espropriazione dei terreni soggetti ad usi civici, come antecedente logico necessario, suppone la valutazione e la pronuncia in merito alla "qualitas soli" (S.U. n. 6689, 14/06/1995, Rv. 492844 - 01).

Una tale giurisdizione resta esclusa, per contro, allorché la "qualitas soli" risulti già accertata (S.U. nn. 23137/2024, 20183/2019) o allorché si contesti la misura del canone di affrancazione e non la qualità demaniale del suolo (S.U. n. 11802/2017).

4.2. Nel caso qui in esame è da escludere che il Commissario abbia dato impulso officioso all'accertamento, avendo agito su istanza del Comune di Civitavecchia.

L'ordinanza con la quale il Giudice ha disposto che a carico del ricorrente fosse provveduto alla chiamata in giudizio dell'Università Agraria di Civitavecchia e della Regione Lazio non equivale alla paventata iniziativa officiosa.

Peraltro, la Corte costituzionale ha espressamente escluso la compromissione del principio d'imparzialità del giudice per la previsione d'ipotesi nelle quali questi possa procedere d'ufficio.

Scrivono le Corti costituzionali: "3.1.- Evidentemente consapevoli che questa Corte ha in passato più volte statuito che, di per sé, eccezioni alla "regola ne procedat iudex ex officio non importano lesione del principio della imparzialità del giudice" (sentenze n. 17 del 1965; n. 123 del 1970; n. 148 del 1996) e, anzi, ha espressamente riconosciuto la legittimità costituzionale di iniziative officiose (sentenza n. 133 del 1993) e, talvolta, le ha ripristinate (sentenze n. 41 del 1985 e n. 46 del 1995), sancendone la compatibilità con il valore del "giusto processo", entrambi i giudici rimettenti muovono dalla premessa che il nuovo art. 111 Cost., avendo attribuito "autonoma dignità costituzionale ai caratteri fondanti il giusto processo" (in precedenza allo "stato diffuso" in altre norme costituzionali), avrebbe reso assoluti i valori della terzietà e della imparzialità, e, pertanto, rilevante la loro violazione pur se siano rispettate le garanzie del contraddittorio e del diritto di difesa.

3.2. - Questa Corte - che, anteriormente alla legge cost. n. 2 del 1999, aveva ripetutamente fatto riferimento al principio di imparzialità - terzietà come connaturale alla funzione giurisdizionale (sentenze n. 93 del 1965; n. 41 del 1985; n. 148 del 1996; n. 351 del 1997; n. 363 del 1998) - ha, poi, chiarito che, quanto alla tutela di tale principio, il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione (ordinanze n. 75 e n. 168 del 2002); sicché meramente nominalistico appare l'argomento che, in senso contrario, vorrebbe dedursi dalla locuzione "giudice terzo e imparziale", quasi che essa sia espressiva di un nuovo valore di livello costituzionale e non già la sintesi di una serie di valori che connotano il modo in cui, nel suo complesso, l'ordinamento deve far sì che il giudice si ponga di fronte alla res iudicanda.

4. - Certamente contraria - ma altrettanto certamente già prima della legge cost. n. 2 del 1999 - al principio di imparzialità-terzietà è la fusione, in un unico soggetto, delle funzioni del domandare e del giudicare sulla domanda, ma ciò non implica la costituzionalizzazione del processual-civiltistico principio della domanda e il bando di qualsiasi iniziativa officiosa. E, in effetti, le ordinanze di remissione rivelano chiaramente come il "principio della domanda" sia, da esse stesse, assunto esclusivamente nella accezione (ben diversa da quella, processual-civiltistica appunto, che ha come suo corollario il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato) per cui soltanto l'impulso iniziale al procedere deve provenire da un soggetto diverso da quello chiamato a giudicare" (sentenza n. 240/2003).

4.3. Nel solo caso in cui all'iniziativa officiosa (ma si ribadisce che nel caso qui in esame non si versa in ipotesi d'iniziativa "ex officio") fosse assegnato al giudice, o questi si attribuisse, il potere di mutare qualità ed estensione della domanda ne potrebbe restare incrinata la di lui terzietà (cfr., sul punto, Sez. 2, n. 8573/2024).

4.4. Le sollevate eccezioni di difetto di "legittimità ad causam" e di interesse ad agire debbono essere affrontate e risolte dal giudice che procede, dovendosi escludere che dalla risoluzione di esse condizioni dipenda la sussistenza della

giurisdizione, trattandosi dell'accertamento di condizioni dell'azione, che spetta al giudice investito del processo conoscere, come già più volte affermato da questa Corte.

Queste Sezioni unite hanno avuto modo di precisare che la mancanza di una condizione dell'azione (legittimazione o interesse ad agire), rilevata dal giudice amministrativo e posta a fondamento della pronuncia di rigetto, attiene ai vizi dei requisiti intrinseci alla domanda e rientra, pertanto, nell'ambito dei limiti interni della giurisdizione, sicché è inammissibile il ricorso per cassazione che prospetti tale vizio sotto il diverso profilo del difetto di giurisdizione, non trattandosi di una questione di superamento dei limiti esterni della giurisdizione, né potendosi configurare un rifiuto della stessa da parte del giudice amministrativo (S.U. n. 475, 14/01/2015, Rv. 633832 - 01).

5. L'insussistenza, nel caso in esame, di un esercizio officioso dell'azione da parte del Commissario connota di manifesta infondatezza per irrilevanza l'eccezione d'incostituzionalità, sulla quale la ricorrente insiste anche in memoria.

6. In conclusione, deve affermarsi la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, innanzi al quale le parti debbono essere rimesse, e che dovrà provvedere anche sul capo delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, davanti al quale rimette le parti, e che provvederà anche sul capo delle spese del giudizio di legittimità.

*(Omissis)*

