



Civile Ord. Sez. U Num. 8473 Anno 2022

Presidente **CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

Relatore: **DI MARZIO MAURO**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Data pubblicazione: 15/03/2022

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ANGELO SPIRITO

- Primo Presidente f.f. -

REGOLAMENTO  
PREVENTIVO DI  
GIURISDIZIONE.

ANTONIO MANNA

- Presidente di Sezione -

ORONZO DE MASI

- Consigliere -

Ud. 08/02/2022 – PU

LORENZO ORILIA

- Consigliere -

R.G.N. 21015/2021

MAURO DI MARZIO

- Rel. Consigliere -

Rep.

ALBERTO GIUSTI

- Consigliere -

ROSSANA MANCINO

- Consigliere -

ANTONIO P. LAMORGESE - Consigliere -

ENZO VINCENTI

- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

### **ORDINANZA**

sul ricorso 21015-2021 proposto da:

UNIVERSITÀ AGRARIA DI CIVITAVECCHIA, elettivamente domiciliati  
in ROMA, VIA RICCARDO GRAZIONI LANTE 9, presso lo studio  
dell'avvocato PIETRO CARLO PUCCI, che la rappresenta e difende  
per procura in atti;

**- ricorrente -**

**contro**

COMUNE DI CIVITAVECCHIA, elettivamente domiciliato in ROMA,  
presso la Corte di cassazione, rappresentato e difeso dagli avvocati  
DOMENICO OCCAGNA e SILVIO SBRAGAGLIA per procura in atti;



**- controricorrente -**

***nonché contro***

REGIONE LAZIO, elettivamente domiciliata in ROMA, via MARCANTONIO COLONNA 27, presso l'Avvocatura regionale, rappresentato e difeso dall'avvocato RITA SANTO per procura in atti;

**- controricorrente -**

***nonché contro***

ANTONELLI ROBERTO, ANTONELLI MARA, BONAMANO MANLIO, BRANDI ENRICO, BRIZI ADELINA, CARPEGNA LUIGI PASQUALE, CIMA DANTE, CIMA ADRIANA, COLA ROBERTO, COLA TIZIANA, COLELLI ANTONIA, CIMAROLI SIMONETTA, DI FRANCESCO ENZO, DI SIVO FILOMENA, FANCELLO SONIA, GUGLIELMI MAURO, GUGLIELMI GIUSEPPE, GUGLIELMI LOREDANA, IURLARO ANNAMARIA, LADI VALERIA, LAZZARI ALESSANDRO, MAGGIORI RENATO, MAGGIORI SESTO, MARINO ANTONINO, MASINI PALMIRA, MAZZA GIUSEPPE, PEZZI SERGIO, RANZI ROSANNA, RANZI GIUSEPPE, RAZZETTI ANNA MARIA, RAZZETTI NANCY, RENZI FABIO, ZIACO ERNERIO, DE PROPHETIS ELENA, DE PROPHETIS MARIA, LUPINETTI MARCELLO, MERCURI ROSA;

**- intimati -**

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/02/2021 dal Consigliere MAURO DI MARZIO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale CORRADO MISTRI, il quale chiede che la Corte dichiari inammissibile il ricorso.

**RILEVATO CHE**

1. — L'Università Agraria di Civitavecchia ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, illustrato da memoria, nei confronti di Antonelli Roberto, Antonelli Mara, Bonamano Manlio, Brandi Enrico, Brizi Adelina, Carpegna Luigi Pasquale, Cima Dante, Cima Adriana,



Cola Roberto, Cola Tiziana, Colelli Antonia, Cimaroli Simonetta, Di Francesco Enzo, Di Sivo Filomena, Fancello Sonia, Guglielmi Mauro, Guglielmi Giuseppe, Guglielmi Loredana, Iurlaro Annamaria, Ladi Valeria, Lazzari Alessandro, Maggiori Renato, Maggiori Sesto, Marino Antonino, Masini Palmira, Mazza Giuseppe, Pezzi Sergio, Ranzi Rosanna, Ranzi Giuseppe, Razzetti Anna Maria, Razzetti Nancy, Renzi Fabio, Ziaco Ernerio, De Prophetis Elena, De Prophetis Maria, Lupinetti Marcello, Mercuri Rosa, nonché del Comune di Civitavecchia e della Regione Lazio con riguardo alla causa pendente dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana con il numero di registro generale 13 del 2021, chiedendo *«che le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione con riguardo alla causa pendente dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana con il numero di R.G. 13 del 2021 instaurata d'ufficio dal predetto Commissario in seguito alla trasmissione di opposizioni presentate in sede amministrativa avverso la ricognizione catastale operata dal Dott. Agr. Giuseppe Monaci circa l'ambito di efficacia della sentenza del C.U.C. di Roma rep. n. 19 del 1990 e pubblicata dall'U.A. di Civitavecchia in esecuzione della determinazione direttoriale regionale n. G01938 del 21.02.2019, vogliano dichiarare, in relazione all'oggetto del giudizio pendente dinanzi al giudice speciale commissariale con il numero di R.G. 13 del 2021: previa eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, 1° comma, della legge n. 1766 del 1927, così come vigente in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 46 del 1995, che, non avendo più il Commissario poteri d'impulso officioso processuale, i procedimenti giurisdizionali avviati d'ufficio dallo stesso sono viziati da difetto di giurisdizione; - che spetta alla giurisdizione speciale commissariale in sede contenziosa, e non all'autorità amministrativa regionale, il compito d'identificare catastalmente le terre e d'individuare gli occupatori affidato dalla*



*sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana rep. n. 19 del 1990 all'Assessore agli usi civici per la Regione Lazio; - che spetta non alla giurisdizione speciale commissariale, ma alla giurisdizione ordinaria civile, e in particolare all'organo specializzato della stessa rappresentato dalla Sezione Speciale di cui agli artt. 9, 10 e 11 della legge n. 1078 del 1930, giudicare delle contestazioni sulla qualitas soli circa le terre oggetto della pronuncia dichiarativa di demanialità collettiva di cui alla sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, l'Umbria e la Toscana 24.02.1990, rep. n. 19, cron. n. 181, essendosi i poteri giurisdizionali del giudice speciale commissariale esauriti con l'emissione di detta sentenza per quanto concerne l'accertamento della qualitas soli con riguardo alle terre controverse nell'ambito del giudizio in cui detta sentenza è stata pronunciata; - che, quindi, spetta alla giurisdizione speciale commissariale conoscere degli atti con efficacia sdemanializzante (ad es. transazioni o legittimazioni o alienazioni) intervenuti nel corso del giudizio deciso con la sentenza del C.U.C. di Roma rep. n. 19/1990 ai fini dell'emissione della sentenza definitiva, mentre spetta alla giurisdizione ordinaria civile, rappresentata dalla Sezione Usi Civici della Corte d'Appello di Roma, conoscere delle contestazioni avverso la pronuncia sulla qualitas soli contenuta nella sentenza del C.U.C. di Roma rep. n. 19/1990, basate ad es. su atti asseritamente sdemanializzanti cronologicamente anteriori all'instaurazione del giudizio deciso con la predetta sentenza del 1990, come le concessioni in enfiteusi di terre della tenuta delle Mortelle nel XVIII secolo o la vendita del canone per le terre della tenuta delle Mortelle concesse in enfiteusi».*

2. — Il Comune di Civitavecchia ha chiesto: «*dichiarare il ricorso è inammissibile e/o infondato*».

3. — La Regione Lazio ha chiesto «*dichiarare inammissibile e, in subordine ed in ogni caso, infondato il ricorso per regolamento*



*preventivo di giurisdizione».*

4. — Gli altri intimati non hanno spiegato difese

### **CONSIDERATO CHE**

5. — La ricorrente ha proposto tre motivi:

-) il primo è volto a sostenere che il giudizio sarebbe stato officiosamente introdotto dal Commissario per gli usi civici, sollevando questione di costituzionalità dell'articolo 29 della legge 1766 del 1927, nella parte in cui attribuisce al Commissario il potere di procedere anche d'ufficio all'accertamento ivi contemplato;

-) il secondo concerne l'accertamento disposto con sentenza numero 19 del 1990 del Commissario degli usi civici di Roma per l'individuazione sia degli estremi catastali delle terre sia dell'identità dei possessori, accertamento che non spetterebbe all'autorità amministrativa ivi indicata;

-) il terzo concerne talune contestazioni avanzate dagli interessati con l'opposizione.

### **RITENUTO CHE**

6. — L'antefatto su cui s'innesta il regolamento in esame ha avuto inizio nel 1931, a seguito di una ancora precedente vicenda risalente al 1914, con l'instaurazione di un procedimento, promosso dalla dante causa dell'odierna ricorrente, l'allora Associazione Agraria di Civitavecchia, conclusosi con sentenza numero 19 del 1990 del Commissario per la liquidazione degli usi civici adito, il quale ha così deciso: *«Dichiara la qualità demaniale delle tenute "Ferrara" e "delle Mortelle", site in territorio del Comune di Civitavecchia, ed ordina la reintegra delle stesse nel demanio collettivo civico dell'Associazione Agraria ricorrente, a cura dell'Assessore agli usi civici per la Regione Lazio, il quale accerterà preventivamente per quali parti siano intervenuti gli atti di sdemanializzazione indicati in motivazione ed accerterà, altresì, i dati catastali di tali terre provvedendo, altresì, ad identificare gli attuali possessori. Rimette alla Regione Lazio, in sede amministrativa, la liquidazione degli usi civici sulla tenuta XIII*



*Quartucci. Dispone che la presente sentenza sia comunicata oltre alle parti a cui deve essere effettuata per legge, anche all'Assessore agli usi civici per la regione Lazio e all'ufficio usi civici della stessa regione. Spese compensate».*

7. — Successivamente è stata proposta una opposizione, nella quale si è innestato il regolamento necessario di giurisdizione proposto dall'Università Agraria di Civitavecchia.

8. — Va dichiarata la giurisdizione commissariale.

8.1. — Esula dall'ambito del proposto regolamento il primo motivo, senza che occorra soffermarsi sulla questione di costituzionalità ivi svolta, giacché esso muove da una non condivisibile premessa in fatto, e cioè dall'assunto secondo cui il giudizio sul quale si è innestato il regolamento preventivo di giurisdizione sarebbe stato introdotto d'ufficio dal Commissario per la liquidazione degli usi civici.

Risulta invece che quest'ultimo *«letti gli atti del procedimento demaniale indicato a margine»*, dunque un procedimento preesistente, *«relativo alle opposizioni alla verifica demaniale svolta dal perito dott. Giuseppe Monaci»*, constatato che *«tale ricorso riguarda oltre 1220 cittadini di Civitavecchia possessori di immobili ricadenti all'interno delle aree oggetto della suddetta relazione tecnica»*, ha *«ritenuto ... necessario, ai fini di una trattazione più agile ed omogenea possibile, procedere alla formazione di separati fascicoli di causa...»*. Sicché da detta separazione è scaturito il nuovo autonomo fascicolo processuale, in relazione al quale è stato proposto Regolamento preventivo di giurisdizione. Occorre dunque prendere atto che il giudice ha ritenuto di essere stato investito di un preesistente giudizio di opposizione, nei termini sopra indicati, ed ha giudicato opportuno suddividere le diverse posizioni, per aree omogenee, di guisa che il procedimento in discorso, n.r.g. 15 del 2021, come appena osservato, è il frutto di un provvedimento meramente ordinatorio di separazione di una domanda proposta in



cumulo soggettivo attivo.

8.2. — Per il resto è sufficiente rammentare che queste Sezioni Unite hanno avuto modo di affermare recentemente, in una diversa controversia introdotta dall'Università Agraria di Civitavecchia, ma in situazione processuale diversa, e cioè a fronte di un'iniziativa giudiziaria intrapresa dalle diverse persone fisiche dinanzi al giudice amministrativo, *«che la giurisprudenza di questa Corte è univocamente orientata nel senso che rientrano nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli Usi civici, ai sensi dell'art. 29 legge n. 1766 del 1927, le controversie concernenti l'accertamento della esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico ovvero della qualità demaniale del suolo, puntualizzandosi che la questione della demanialità deve essere accertata nel giudizio in via principale e non deliberata solo incidenter tantum, dovendosi altresì porre la questione relativa alla qualitas del suolo quale antecedente logico giuridico della decisione»* (Cass., Sez. Un., 26 marzo 2021, n. 8564, che richiama Cass., Sez. Un., n. 605 del 2015; Cass., Sez. Un., n. 26816 del 2009; Cass., Sez. Un., n. 7429 del 2009; Cass., Sez. Un., n. 16268 del 2002; Cass., Sez. Un., n. 5621 del 1996; Cass., Sez. Un., n. 6689 del 1995; Cass., Sez. Un., n. 11255 del 1994).

8.3. — Il principio che precede è qui ribadito e condiviso, e, poiché la domanda oggetto del giudizio *a quo* investe senza dubbio la *qualitas soli* dei fondi cui si riferisce, la giurisdizione non può che essere del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

9. — Va, pertanto, dichiarata la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli Usi civici, in quanto organo deputato a decidere ogni questione attinente alla qualità demaniale collettiva delle terre in contestazione. Ad esso vanno rimesse le parti, anche per la liquidazione delle spese di questo procedimento. In materia di regolamento preventivo non v'è luogo per il raddoppio del contributo unificato.



## **PER QUESTI MOTIVI**

la Corte, decidendo a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del Commissario per gli Usi civici, al quale rimette gli atti e che provvederà anche sulla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, l'8 febbraio 2022.

Il presidente

