



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

BIAGIO VIRGILIO	Primo Presidente f.f.
RAFFAELE GAETANO ANTONIO FRASCA	Pres.te di Sezione
GIACOMO MARIA STALLA	Consigliere
FABRIZIA GARRI	Consigliere
MAURO DI MARZIO	Consigliere
ALBERTO GIUSTI	Consigliere
GIUSEPPE GRASSO	Rel. Consigliere
ENZO VINCENTI	Consigliere
IRENE TRICOMI	Consigliere

Oggetto



Ud. 07/11/2023 CC  
Cron.  
R.G.N. 2713/2023

**ORDINANZA**

sul ricorso 2713/2023 proposto da:

Ettore, elettivamente domiciliato in

**-ricorrente -**

**contro**

Regione Abruzzo, in persona del Presidente pro tempore della  
Giunta regionale, elettivamente domiciliata in

;

**-intimata-**

Comune di Lentella, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati

;

**-controricorrente-**



avverso la sentenza n. 1578/2022 della CORTE D'APPELLO di L'AQUILA, depositata il 09/11/2022.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 07/11/2023 dal consigliere GIUSEPPE GRASSO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale CORRADO MISTRI, il quale conclude per il rigetto del ricorso.

Osserva

1. La vicenda al vaglio, per quel che qui rileva, può sintetizzarsi nei termini di cui appresso.

1.1. Ettore convenne in giudizio il Comune di Lentella e la Regione Abruzzo chiedendo che il medesimo e il fratello Marco fossero dichiarati proprietari esclusivi di taluni stacchi di terreno, sulla base dei titoli di trasferimento prodotti e, comunque, per usucapione. L'attore precisò che il Comune convenuto, con raccomandata del 4/2/2021, a seguito dell'ordinanza regionale n. 10/2000, aveva contestato il diritto di proprietà dei fratelli sui terreni di cui al foglio 5, particelle 316 e 321 e vano era risultato il tentativo di comporre bonariamente la vertenza.

Il Comune di Lentella e la Regione Abruzzo contestarono la domanda eccependo la demanialità civica dei fondi rivendicati, accertata dalla Regione Abruzzo a seguito di verifica tecnica, successivamente approvata con ordinanza dirigenziale n. 10/Usi Civici del 10/1/2000 e, in ragione di ciò, ecceperono il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

1.2. L'adito Tribunale di Vasto, tenuto conto che sulla base dell'eccezione, occorre accertare la "qualitas soli" in via principale e non meramente incidentale, dichiarò il proprio difetto di giurisdizione in favore del Commissario per la liquidazione degli usi civici.



1.3. L'attore impugnò la statuizione di primo grado, citando in giudizio il Comune di Lentella e la Regione Abruzzo.

1.4. Riporta la sentenza d'appello che il \_\_\_\_\_ dedusse con l'atto d'impugnazione violazione degli artt. 281-*sexies*, 156 e 159 cod. proc. civ., 35 disp. att. cod. proc. civ., per non essere stato allegato il verbale dell'udienza del 15/2/2022, all'epilogo della quale era stata emessa la sentenza gravata, nonché violazione del principio del contraddittorio (art. 101 cod. proc. civ.), non potendosi evincere dalla sentenza del Tribunale gli argomenti sposati dalle parti a sostegno delle rispettive tesi; violazione dell'art. 112 cod. proc. civ., per non essere stata riportata in motivazione l'eccepita mancata notificazione a Carlo \_\_\_\_\_ (dante causa) del procedimento amministrativo per l'accertamento degli usi civici; ancora, violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e omessa motivazione, per non avere il Tribunale tenuto conto del fatto che le particelle contestate erano solo la 316 e la 321, nel mentre per le restanti la giurisdizione si apparteneva sicuramente al giudice ordinario; nonché, infine, sempre per quel che qui assume rilievo, ancora violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e omessa motivazione, per non essere stato considerato che il chiesto accertamento della proprietà privata non era incompatibile con l'eventuale sussistenza di diritti aventi natura pubblicistica.

1.5. La Corte d'appello di L'Aquila, con sentenza resa pubblica il 9/11/2022, rigettò il gravame, così confermando la giurisdizione del Commissario.

1.6. Questi, in sintesi, i passaggi argomentativi salienti della sentenza di secondo grado:

- ai sensi dell'art. 29 della l. n. 1766/1927 appartiene alla giurisdizione dei commissari l'accertamento dei diritti civici e di



qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre (art. 1, l. cit.);

- quindi, essa giurisdizione include ogni controversia che riguardi *<<l'esistenza, la natura e l'estensione 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 alle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni affidate ai Commissari stessi>>*, con la sola esclusione delle questioni che debbano essere risolte "incidenter tantum" o allorquando debba accertarsi l'appartenenza di un fondo al demanio comunale non assoggettato a usi civici; inoltre, la giurisdizione deve intendersi estesa a quelle domande riguardanti provvedimenti connessi, preliminari o consequenziali all'accertamento di tali diritti collettivi;

- la giurisdizione va accertata sulla base del "petitum sostanziale", formula evocata non solo in funzione della decisione in concreto richiesta, ma, altresì, tenuto conto della *<<intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio>>*, in relazione alla "causa petendi";

- sussistendo, nel caso in esame, tali presupposti doveva confermarsi la giurisdizione del competente commissario, restando ogni altra censura assorbita, poiché al giudice privo d'investitura è precluso esaminare qualunque altro profilo della controversia; in disparte viene evidenziato che, in ogni caso, in ipotesi *<<di accoglimento delle doglianze in punto di giurisdizione (...) ai sensi dell'art. 354 c.p.c. questa Corte non avrebbe potuto decidere nel merito ma avrebbe dovuto rimettere gli atti al primo giudice>>*.



2. Ettore propone ricorso avverso la sentenza d'appello sulla base di tre motivi, ulteriormente illustrati da memoria.

Controricorre, con atto notificato e depositato telematicamente, il Comune di Lentella.

La Regione Abruzzo ha depositato controricorso in forma cartacea, notificato telematicamente.

La Procura generale, in persona del sostituto Corrado Mistri ha depositato le proprie conclusioni scritte.

3. Preliminarmente occorre vagliare la portata del deposito del controricorso della Regione Abruzzo in forma cartacea.

L'art. 196-quater delle disposizioni d'attuazione del cod. proc. civ., introdotto dall'art. 35, co. 2, d.lgs. 10/10/2022, n. 149, siccome modificato dalla l. 29/12/2022, n. 197, impone il deposito degli atti processuali <<esclusivamente con modalità telematiche>>. La norma contempla una sola eccezione (ultima parte del predetto comma), circoscritta tassativamente al solo caso in cui <<Il giudice [ordini] il deposito di copia cartacea di singoli atti e documenti per ragioni specifiche>>, nella logica, da tempo perseguita dal legislatore, di imporre la generalizzata digitalizzazione del sistema.

Il contenuto letterale della norma, la sua finalità e l'introduzione di una sola ipotesi di deroga imposta motivatamente ("per ragioni specifiche") dal giudice fanno escludere efficacia al deposito cartaceo.

Di conseguenza, il ricorso non depositato in cancelleria in forma telematica importa la preclusione alla procedibilità del processo (in tal senso, S.U. n. 22074, 24/7/2023).

Ove, come nel caso in esame, sia l'intimato a non rispettare la prescrizione del deposito telematico non può che concludersi per



l'inammissibilità del deposito cartaceo, salvo che nel rispetto del termine decadenziale previsto dall'art. 370 cod. proc. civ. costui reiteri il deposito nella prevista forma telematica.

Pertanto, la Regione Abruzzo deve considerarsi mera intimata.

4. Con il primo motivo il ricorrente prospetta la giurisdizione del giudice ordinario, *<<stante la nullità del procedimento amministrativo di verifica demaniale ex art. 21 septies legge 241/90, quale conseguenza dell'inesistenza della notifica, ex art. 15 del regio decreto n. 332 del 28 febbraio 1928>>*.

Si assume che l'inesistenza di notifica dello "avviso di deposito di verifica degli atti demaniali" nei confronti di Carlo dante causa del ricorrente, avrebbe determinato la nullità del procedimento amministrativo di accertamento degli usi civici e conseguente inopponibilità dello stesso prima nei confronti di Carlo

e indi di Ettore. Pertanto, l'attore non aveva inteso contestare la sussistenza di usi civici, ma richiedere la ricognizione della proprietà dei terreni di cui si tratta, *<<in considerazione che la nullità di un procedimento amministrativo non determina alcun effetto degradatorio dei diritti soggettivi preesistenti>>*, e non già al fine di contestare l'esistenza di usi civici. Il "petitum" era stato erroneamente disegnato dal Tribunale e dalla Corte d'appello, non potendo affermarsi la sussistenza di usi civici in assenza di rituale contestazione e, quindi, di contraddittorio, anche ai fini di cui all'art. 9, l. n. 1776/1927, avendo la Regione il dovere di avviare il procedimento amministrativo di c.d. "legittimazione" informando gli occupanti dei terreni della pretesa esistenza di usi civici, con la conseguenza per costoro di poter ottenerne il riscatto definitivo.

Nello specifico, il ricorrente sostiene che il messo comunale per la notifica si era limitato ad affermare di avere effettuato la



notificazione a Carlo ai sensi dell'art. 143 cod. proc. civ., senza precisare che non era stato possibile eseguire la stessa alla residenza, dimora o domicilio dello stesso; per contro sarebbe stato agevole accertare, mediante certificazione anagrafica, che Carlo aveva mutato residenza. Di talché era stato illegittimamente negata all'interessato la possibilità di proporre opposizione.

La contestazione, in definitiva, non riguardava la "qualitas soli", bensì si incentrava sulla nullità del procedimento amministrativo. Accertamento, peraltro, da valutarsi abnorme a cagione dello spropositato lasso di tempo trascorso dalla verifica regionale del 2000 alla richiesta del Comune del 2021, così essendo rimasti violati i principi di correttezza e buona fede dell'agire amministrativo e la decisione del Commissario di promuovere d'ufficio un procedimento giurisdizionale, *<<sulla base di un accertamento nullo, si pone in contrasto con la precedente decisione del Commissario dell'Aquila del 16 dicembre 1993 il quale ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, in un procedimento iniziato d'ufficio, stante il trasferimento delle funzioni amministrative di accertamento sugli usi civici alla Regione>>*.

5. Con il secondo motivo il ricorrente lamenta che la sentenza impugnata non aveva tenuto conto del fatto che una parte dei terreni di cui si tratta erano stati acquistati dal demanio statale con atto del 24.8.1962 e, quindi, perciò sottratti al regime di inalienabilità e indisponibilità dei beni gravati da uso civico.

6. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia omessa pronuncia per non avere la Corte d'appello accertato la nullità della sentenza di primo grado per violazione degli artt. 281-sexies cod. proc. civ., 35 disp. att. cod. proc. civ., 156, 159 e 101 cod. proc. civ., a



cagione del mancato deposito del verbale dell'udienza del 15/2/2022.

7. I primi due motivi, esaminati congiuntamente in quanto fra loro intimamente collegati, risultano infondati.

7.1. La giurisdizione del commissario per la liquidazione degli usi civici ricorre tutte le volte in cui occorra accertare la "qualitas soli".

Secondo la granitica giurisprudenza di legittimità, alla quale il Collegio intende dare continuità, appartengono alla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici le controversie che abbiano ad oggetto l'accertamento degli usi civici o di diritti di uso collettivo delle terre ovvero l'accertamento dell'appartenenza di un terreno al "demanio civico"; esulano, invece, da tale giurisdizione tutte le controversie che abbiano ad oggetto l'accertamento dell'appartenenza di un terreno al demanio comunale non destinato all'uso civico (come il demanio stradale), le quali spettano alla giurisdizione del giudice ordinario (S.U. n. 9280, 20/5/2020, Rv. 657660 – 01; conf., *ex multis*, S.U. n. 720/1999).

Assai significativamente si è chiarito 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. In tale ambito, l'azione di rivendica è consentita solo per recuperare i terreni e il pieno e pacifico godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, non anche ai privati (o alla Pubblica amministrazione, che agisca <iure privatorum>) per ottenere il riconoscimento del diritto di proprietà e conseguire il possesso del bene (S.U. n. 7894, 20/05/2003, Rv. 563343 – 01).

Ciò posto, anche in caso di domanda di rilascio di un immobile occupato "sine titulo" di cui sia stata contestata, anche implicitamente, la demanialità, costituisce antecedente logico-giuridico della decisione l'accertamento preliminare dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico, il quale attrae la controversia nella competenza giurisdizionale del Commissario per la liquidazione degli usi civici, la cui sentenza può essere impugnata, ai sensi dell'art. 32 della l. n. 1766 del 1927, esclusivamente con reclamo alla Corte d'appello di Roma, sezione speciale usi civici (S.U. n. 33012, 20/12/2018, Rv. 652076 – 01).

Analogamente qualora un privato agisca nei confronti di un Comune per sentir dichiarare l'acquisto per usucapione della proprietà di un fondo e il convenuto eccepisca l'inclusione del bene nel demanio ad uso civico, la controversia, esigendo la soluzione in via principale e non meramente incidentale della questione di demanialità, esula dalla giurisdizione del giudice ordinario e spetta alla cognizione del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (S.U. n. 605, 15/01/2015, Rv. 633646 – 01).

Né a risultato dissimile può giungersi nel caso in cui <<*venga in evidenza una questione che presupponga la necessità, anche in assenza di una esplicita contestazione della qualitas soli, di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle*



*terre oggetto del giudizio*>> (S.U. n. 17879, 3/5/2016, in motivazione; nello stesso senso già S.U. n. 9829/2014).

Solo l'accertamento della qualità del suolo svolto "incidenter tantum", privo di efficacia di giudicato, resta devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario (cfr. S.U. nn. 3031/2002, 7894/2003, 836/2005 e 7429/2009).

7.2. Alla luce dell'inquadramento sopra ripreso non può negarsi la giurisdizione del commissario laddove si contestino, come nel caso in esame, vizi della procedura amministrativa, che spetterà al predetto giudice esaminare, anche ai fini di cui all'art. 9 della l. n. 1766/1927, il quale prevede, alle condizioni di cui alle lettere da a) a c) della predetta norma, la possibilità di legittimare le eventuali occupazioni.

Né può giungersi a diversa conclusione alla luce del "petitum sostanziale".

Invero, a fronte della domanda dell'odierno ricorrente di accertamento della proprietà dei fondi, i convenuti hanno affermato la sussistenza di usi civici. Appare evidente che l'accertamento in ordine alla sussistenza o meno di tali diritti, in relazione ai quali, per vero, era stata da tempo avviata ricognizione amministrativa (la cui legittimità il                      contesta), siccome riporta la sentenza impugnata, si pone in posizione prioritaria e preliminare. Questione che non può che essere decisa dal competente commissario. Ciò, ovviamente, anche avuto riguardo all'individuazione delle particelle eventualmente gravate da usi civici. Analogamente, spetterà al predetto giudice discriminare e discernere tra i terzi assoggettati o meno all'uso civico.

8. Il terzo motivo non supera lo scrutinio d'ammissibilità, a prescindere da ogni altra valutazione, in quanto il ricorrente non ha in alcun modo attinto la "ratio decidendi", essendo rimasto



incontestato l'argomento della Corte locale con il quale si è affermato l'assorbimento *<<di ogni altro profilo (...), non potendo il giudice sprovvisto di investitura esaminare qualsiasi altro aspetto della controversia, sia in rito che nel merito>>*.

9. Nel suo complesso, in definitiva, il ricorso deve essere rigettato.

10. Il regolamento delle spese segue la soccombenza e le stesse vanno liquidate in favore del Comune di Lentella, tenuto conto del valore e della qualità della causa, nonché delle svolte attività, siccome in dispositivo.

Nulla va disposto quanto alla posizione della Regione Abruzzo, rimasta intimata, per le ragioni sopra esposte.

11. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12) applicabile *ratione temporis* (essendo stato il ricorso proposto successivamente al 30 gennaio 2013), sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

### **P.Q.M.**

rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità in favore del controricorrente Comune di Lentella, che liquida in euro 2.500,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00, e agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12), si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del



ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 7 novembre 2023.

Il Presidente  
(Biagio Virgilio)

