Numero registro generale 16729/2020
Numero sezionale 200/2025
Numero di raccolta generale 23474/2025
Data pubblicazione 18/08/2025

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da

Pasquale D'ASCOLA	- Presidente Aggiunto -
Angelina Maria PERRINO	- Presidente di Sezione -
Franco DE STEFANO	- Presidente di Sezione -
Guido MERCOLINO	- Presidente di Sezione Rel. -
Francesco TERRUSI	- Presidente di Sezione -
Caterina MAROTTA	- Consigliere -
Enzo VINCENTI	- Consigliere -
Marco ROSSETTI	- Consigliere -
Antonio SCARPA	- Consigliere -

Oggetto:

giurisdizione

R.G.N. 16729/2020

Cron.

CC – 27/05/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 16729/2020 R.G. proposto da

DI CIOMMO MARIO e DI CIOMMO ANNAMARIA INCORONATA, rappresentati e difesi dall'Avv. Claudia Federico, che ha indicato il seguente indirizzo di posta elettronica certificata: claudiafederico@ordineavvocatiroma.org;

– ricorrenti –

contro

TIVANO S.R.L., in persona del procuratore speciale Cristina Cabello Gonzalez, rappresentata e difesa dagli Avv. Mario Bucello, Simona Viola e Paola Tanferna, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, via Maria Adelaide, n. 8;

– controricorrente –

copia comunicata ai soli fini dell'art 133 cpc

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a

e

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO, REGIONE BASILICATA, COMUNE DI LAVELLO, DI CIOMMO MAURO, LEPORE ROBERTO, MANCONE ANTONIO, NIGRO MICHELE, VISCILLO RICCARDO AURELIO, EREDI DI DI NOIA LUIGI, FUGGETTA ANTONINO, CATARINELLA DONATO ANTONIO, MODUGNO ENRICA MARIA ROSARIA, MODUGNO GIUSEPPE PRINCIPIO e PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI ROMA;

– *intimati* –

avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 6438/19, depositata il 24 ottobre 2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 27 maggio 2025 dal Presidente Guido Mercolino;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. Mario e Annamaria Incoronata Di Ciommo, Donato Antonio Catarinella, Enrica Maria Rosaria e Giuseppe Principio Modugno proposero ricorso al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici della Basilicata, per sentir accertare *a)* l'inclusione nelle aree demaniali destinate ad usi civici dei terreni siti nel Comune di Lavello e riportati in Catasto al foglio 64, particelle 5, 10, 83 e 112, al foglio 5, particelle 45, 68 e 73, al foglio 68, particelle 1 e 9, previo annullamento o disapplicazione delle determinazioni dirigenziali e delle deliberazioni del Consiglio comunale con cui erano stati autorizzati un impianto eolico nella zona denominata "Il Finocchiaro" e la legittimazione mediante alienazione dei medesimi terreni, *b)* l'inclusione nelle aree demaniali destinate ad usi civici dei terreni siti nel medesimo Comune e riportati in Catasto al foglio 56, particelle 25 e 236, con la dichiarazione d'illegittimità delle determinazioni dirigenziali con cui ne era stata autorizza l'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio di una servitù di sorvolo.

Si costituirono la Regione Basilicata e la Tivano S.r.l., ed eccepirono il

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a

difetto di giurisdizione del Giudice adìto e l'infondatezza della domanda.

Si costituirono inoltre Mauro Di Ciommo, Roberto Lepore, Antonio Mancone, Michele Nigro, Riccardo Aurelio Viscillo e Luigi Di Noia, che chiesero il rigetto della domanda.

1.1. Con sentenza del 2 gennaio 2018, il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici per la Basilicata dichiarò il proprio difetto di giurisdizione, rilevando che la domanda proposta dai ricorrenti non aveva ad oggetto l'accertamento della natura demaniale dei terreni, ma l'annullamento degli atti che ne avevano mutato la condizione, privatizzandoli attraverso il procedimento di legittimazione mediante alienazione in favore di occupanti abusivi, e di quelli che avevano previsto l'allocazione degli aerogeneratori e disposto l'espropriazione dei terreni finalizzata alla costruzione di un parco eolico, con la conseguenza che la controversia doveva ritenersi devoluta alla giurisdizione amministrativa.

2. L'impugnazione proposta dai Di Ciommo è stata rigettata dalla Corte d'Appello di Roma con sentenza del 24 ottobre 2019.

Premesso che gli appellanti non avevano sollevato alcuna questione in ordine alla *qualitas soli* dei terreni, dei quali era indiscussa la destinazione ad uso civico, ma avevano chiesto l'annullamento o la disapplicazione dei provvedimenti che li riguardavano, la Corte ha confermato che la giurisdizione spettava al Giudice amministrativo, giacché la domanda atteneva ad una situazione soggettiva configurabile come interesse legittimo a fronte del potere autoritativo esercitato dalla Pubblica Amministrazione, reputando irrilevante la circostanza che fosse stata preliminarmente richiesta una pronuncia confermativa della natura demaniale dei suoli, poiché ciò che contava ai fini del riparto del giurisdizione era la tipologia della controversia.

3. Avverso la predetta sentenza i Di Ciommo hanno proposto ricorso per cassazione, affidato ad un solo motivo, illustrato anche con memoria. La Tivano ha resistito con controricorso, anch'esso illustrato con memoria. Gli altri intimati non hanno svolto attività difensiva.

Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio dinanzi alla Seconda Sezione civile, la quale, con ordinanza interlocutoria del 24 dicembre 2024, ha rimesso gli atti alla Prima Presidente, che ne ha disposto

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a

l'assegnazione alle Sezioni Unite, ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1) Con l'unico motivo d'impugnazione, i ricorrenti denunciano la violazione e la falsa applicazione dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sostenendo che, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata, l'oggetto della controversia era costituito proprio dalla *qualitas soli*, da accertarsi con efficacia di giudicato, trattandosi di azione proposta da utenti residenti a tutela del demanio civico e dei diritti civici nei confronti del Comune e di altre parti che avevano posto in essere atti e comportamenti contrastanti con la natura demaniale civica dei terreni.

Affermano pertanto che la giurisdizione spettava al Commissario per la liquidazione degli usi civici, cui sono devolute le controversie afferenti a diritti civici in cui la soluzione della questione riguardante l'esistenza, la natura e l'estensione dei predetti diritti costituisce un antecedente logico-giuridico della decisione e deve aver luogo con efficacia di giudicato. Precisato che nella specie la natura demaniale civica dei terreni, messa in discussione dagli atti amministrativi impugnati, era stata contestata anche in giudizio, attraverso l'affermazione della legittimità degli atti di legittimazione riguardanti alcuni fondi e della disponibilità di tutti i terreni, osservano che, indipendentemente dalla sua formulazione, la domanda non aveva ad oggetto un vizio degli atti amministrativi, ma la tutela della demanialità civica e dei diritti civici contestati, non assumendo alcun rilievo, ai fini della giurisdizione, l'intervenuta adozione di provvedimenti amministrativi incidenti sulla proprietà collettiva. Aggiungono che, nel qualificare come interesse legittimo la posizione soggettiva azionata, la sentenza impugnata non ha considerato che essi ricorrenti avevano agito in qualità di utenti residenti, e quindi di titolari di diritti soggettivi collettivi a tutela del demanio civico, cui si ricollegava anche la richiesta di disapplicazione dei provvedimenti amministrativi.

1.1. Il ricorso è fondato.

In tema d'impugnazione di provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto terreni destinati ad usi civici, la giurisprudenza di legittimità ha infatti

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a

affermato costantemente che la giurisdizione spetta al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, ogniqualvolta l'accertamento della *qualitas soli*, e quindi la soluzione delle questioni relative all'esistenza, alla natura ed all'estensione dei diritti di uso civico, nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo, si ponga come antecedente logico-giuridico della decisione, mentre sussiste, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo quando la domanda è volta a censurare l'*iter* procedimentale, in via preventiva rispetto ad ogni indagine sulla qualità demaniale e collettiva dei terreni (cfr. Cass., Sez. Un., 15/01/2025, n. 1008; 22/03/2023, n. 8252; 26/03/2021, n. 8564). E' stato precisato, in particolare, che l'accertamento della qualità di un terreno che si assume destinato ad uso civico rientra nella giurisdizione del Commissario regionale degli usi civici allorché la relativa questione sia sollevata dal preteso titolare o dal preteso utente del diritto civico, giacché in tale ipotesi il conflitto tra le parti, vertendo direttamente sulla natura del bene, va risolto con efficacia di giudicato dal giudice la cui competenza specifica è prevista dalla legge; nella controversia tra privati, nella quale la demanialità civica di un bene sia stata invece eccepita al solo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo di cui la controparte sostenga di essere titolare, questa eccezione, risolvendosi nella contestazione di un fatto costitutivo del diritto azionato dalla controparte, deve essere decisa dal Giudice ordinario, con statuizione sul punto efficace solo *incidenter tantum* (cfr. Cass., Sez. Un., 18/01/2005, n. 836; 26/06/2003, n. 10158; 1/03/2002, n. 3031).

Alla stregua di tale orientamento, che il Collegio condivide ed intende ribadire anche in questa sede, la giurisdizione in ordine alla controversia in esame non può essere riconosciuta al Giudice amministrativo, spettando invece al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici.

Come si evince dalle conclusioni dell'atto introduttivo, riportate testualmente nella narrativa del ricorso per cassazione, la domanda avanzata dagli attori, oltre ad essere stata proposta dagli stessi in qualità di utenti del demanio civico, non ha infatti ad oggetto soltanto l'impugnazione delle determinazioni dirigenziali con cui è stata disposta l'espropriazione di suoli destinati ad uso civico, ai fini della realizzazione di un impianto eolico, e l'occupa-

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a

zione di urgenza degli stessi, preordinata alla costituzione di una servitù di sorvolo, con la condanna della società convenuta alla riduzione in pristino dello stato dei luoghi ed alla rimozione degli aerogeneratori, ma si estende all'accertamento della natura demaniale e della destinazione ad uso civico dei terreni, la cui riaffermazione, a fronte dei provvedimenti con cui il Comune di Lavello ne ha disposto la privatizzazione attraverso il procedimento di legittimazione dell'alienazione in favore di occupanti abusivi, oltre a rappresentare la premessa logico-giuridica della dichiarazione d'illegittimità delle determinazioni impugnate, costituisce, in definitiva, la reale finalità della domanda.

Non può condividersi, in contrario, il richiamo della sentenza impugnata ad una pronuncia di queste Sezioni Unite, con cui, affermandosi l'attinenza della domanda a una situazione del privato configurabile come interesse legittimo, a fronte del potere autoritativo esercitato dalla Pubblica Amministrazione, è stata riconosciuta la spettanza al Giudice amministrativo della giurisdizione in ordine all'impugnazione di un provvedimento commissariale con cui, a fronte della pacifica demanialità del suolo, accertata con sentenza passata in giudicato, era stata rigettata la domanda di legittimazione dell'occupazione di terre del demanio civico e disposta la reintegrazione dell'Amministrazione comunale nel possesso del bene demaniale (cfr. Cass., Sez. Un., 29/04/2008, n. 10814; nel medesimo senso, Cass., Sez. Un., 15/10/1992, n. 11267). Nella specie, infatti, la natura demaniale dei suoli non risulta affatto pacifica, essendone stato chiesto l'accertamento giudiziale, a fronte dei provvedimenti di legittimazione adottati dal Comune in favore di occupanti abusivi e dei successivi provvedimenti ablatori, che ne hanno comportato la sottrazione all'uso civico; la domanda, inoltre, non ha ad oggetto la mera dichiarazione di illegittimità dei predetti provvedimenti, per vizi del relativo procedimento, ma è volta ad ottenere il ripristino dell'uso originario, con la rimozione degli aerogeneratori installati sui suoli: la contestazione del potere dell'Amministrazione comunale di disporre la legittimazione e l'ablazione dei terreni non costituisce quindi il fine della domanda giudiziale, ma il mezzo per ottenere la riaffermazione della destinazione ad uso civico, il cui accertamento non può aver luogo in via meramente incidentale, richiedendo invece una pronuncia idonea ad acquistare autorità di giudicato.

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a

La giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici non può essere esclusa, nella specie, neppure in virtù della circostanza che, ai fini del ripristino dell'uso civico dei suoli, sia stata chiesta la dichiarazione d'illegittimità delle determinazioni dell'Amministrazione comunale e la rimozione dei relativi effetti, giacché nell'ambito delle controversie aventi ad oggetto l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, devolute alla sua cognizione, al Commissario spettano tutti i poteri ordinariamente riconosciuti al Giudice ordinario, ivi compreso quello di disapplicare gli atti amministrativi illegittimi, ai sensi dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, inclusi eventuali provvedimenti di sclassificazione, in quanto incidenti sulla *qualitas soli* (cfr. Cass., Sez. Un., 20/11/2003, n. 17668; 10/12/1993, n. 12157; Cass., Sez. II, 20/11/2014, n. 24714).

2. La sentenza impugnata va pertanto cassata, con la dichiarazione della giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, dinanzi al quale le parti vanno rimesse, anche per la liquidazione delle spese processuali.

P.Q.M.

accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici della Basilicata, dinanzi al quale rimette le parti, anche per la liquidazione delle spese processuali.

Così deciso in Roma il 27/05/2025

Il Presidente Aggiunto

Firmato Da: PASQUALE D'ASCOLA Emesso Da: TRUSTPRO QUALIFIED CA 1 Serial#: 504a11ef64c2bf4a