BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Viterbo

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VITERBO

Usi civici dagli antichi diritti al PNRR

Atti del convegno del
27 ottobre 2023 - Aula Magna S. Maria in Gradi
Università degli Studi della Tuscia -Viterbo

INDICE

Parte prima – Fondamenti storici e sistematici

G. GIOIA – A. CAROSI, *I beni di uso comune nella preistoria e nella storia del diritto*

R. VOLANTE, *Gli usi civici prima e dopo la legge 16 giugno 1927, n. 1766. Alcune riflessioni sul principio di indisponibilità dei diritti collettivi*

A. LORIZIO, *Gli usi civici dagli antichi diritti al Pnrr*

Parte seconda – Le prospettive legislative e istituzionali

V. CERULLI IRELLI, *La legge "norme in materia usi civici e proprietà collettive "20 novembre 2017, n.168 e il suo adeguamento ai principi della giurisprudenza costituzionale*

E. PICOZZA, *I profili urbanistico-edilizi degli usi civici*

Parte terza -Profili civilistici, dominicali e di soggettività

N. CORBO, *Gli usi civici nel quadro del Pnrr. Crisi o" resistenza debole" del dominio collettivo?*

A. CARAVITA di TORITTO, *La soggettività nei domini collettivi*

A. PERINELLI, *La permuta delle proprietà collettive*

Parte quarta - Profili amministrativi nazionali e locali

A. BASTIANELLI, *L'amministrazione dei domini collettivi da parte delle Regioni prima e dopo il Pnrr*

M. PURCHIARONI, *L'Università agraria di Vasanello: le origini, le problematiche gestionali, le prospettive di sviluppo*

G. SALEPPICHI, *Problematiche giuridiche delle associazioni agrarie nella Tuscia*

Parte quinta - Profili giurisdizionali

G. GIOIA, *Il Commissario per gli usi civici: un giudice ibrido ma necessario*

IL COMMISSARIO PER GLI USI CIVICI: UN GIUDICE IBRIDO NECESSARIO

di *Gina Gioia* (*)

Abstract: Il contributo analizza la giurisdizione e la funzione del Commissario per gli usi civici, ripercorrendone l'evoluzione storica e le attuali contraddizioni sistematiche. Dopo aver delineato l'ambito originario della giurisdizione commissariale e le successive estensioni, si approfondisce il tema della legittimazione ad agire nel processo degli usi civici, evidenziando le tensioni tra titolarità collettiva, interesse pubblico e rappresentanza processuale. Particolare attenzione è dedicata alla natura ibrida del giudizio innanzi al Commissario – sospeso tra funzione amministrativa e giurisdizionale – e al potere di conciliazione che ne costituisce un tratto distintivo. Alla luce dei principi costituzionali, si sottolinea come la permanenza di poteri inquisitori e d'iniziativa d'ufficio appaia sempre meno compatibile con le garanzie del giusto processo e con il principio di separazione dei poteri. Nelle conclusioni si propone una riforma volta a ridefinire tanto l'assetto istituzionale quanto quello processuale.

The paper examines the jurisdictional framework and procedural dynamics of the Italian Commissario per gli usi civici—the specialised single judge Court for the collective land rights and common lands—tracing its historical evolution and present inconsistencies. After outlining the original scope of the Court's jurisdiction and its subsequent expansion, the study focuses on the issue of standing in 'usi civici' litigation, highlighting the tension between collective ownership, public interest, and procedural representation. Attention is devoted to the hybrid nature of the proceedings before the special Court, suspended between administrative and adjudicative functions, and to the role of conciliation within this context. Considering constitutional principles, the paper argues that the persistence of inquisitorial and ex officio power of initiative in the Court's hands is increasingly difficult to reconcile with the guarantees of due process and the separation of powers. The concluding section proposes a reform aimed at redefining both the institutional structure and the procedural model of this specialised court.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'ambito della giurisdizione commissariale: tra estensione originaria e contraddizioni attuali. – 3. La legittimazione ad agire nel processo commissariale: evoluzione, prospettive e criticità. – 4. Il giudizio davanti al Commissario. - 5. La competenza del Commissario in materia di conciliazione. - 6. Il Commissario e la Costituzione. – 7. Ragioni per il Commissario com'è e come potrebbe essere.

1. Introduzione

Il Commissario per (la liquidazione de)gli usi civici (1) (CUC) costituisce una figura peculiare nel panorama della giurisdizione italiana, caratterizzata da una commistione – oggi sempre

(*) Gina Gioia è professore associato di diritto processuale civile nell'Università degli studi della Tuscia.

(1) Si suole distinguere le terre civiche – appartenenti a una comunità per l'intero, definite *proprietà collettiva intergenerazionale* dalla l. n. 168/2017 – dagli usi civici su terre altrui – in origine appartenenti al feudatario che ne aveva concesso l'uso. Le prime – che erano terre marginali inadatte alla coltivazione, quindi di alcun interesse per il feudatario -, dette impropriamente terre gravate da usi civici, sono definite come beni di proprietà collettiva di diritto pubblico di originario dominio di una comunità d'abitanti ovvero quelli ad essa pervenuti in esecuzione delle procedure di affrancazione degli usi civici e delle promiscuità previste dalla legge. Così precisamente V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 265 s.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'uso civico si caratterizza per la gestione collettiva di determinati beni a fini prevalentemente agro-silvo-pastorali. Così Corte cost., 11 maggio 2017, n. 103, in *Giur. it.*, 2018, 1838, con nota di M.S. Cenini, *Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*. L'espressione "usi civici" è, in realtà, una formula di comodo che raccoglie istituti e discipline eterogenei, oggi ricondotti a categorie più ampie e inclusive, come quella degli "assetti fondiari collettivi".

più attenuata ma non del tutto scomparsa – di poteri giudiziari e amministrativi (2). La legge istitutiva del 1927, infatti, le attribuiva ampie funzioni di gestione amministrativa dei beni gravati da usi civici (3). Tali funzioni sono state progressivamente trasferite alle Regioni (4), in coerenza con l'evoluzione

---

Sul tema, cfr. senza velleità di esaustività: O. Ranelletti, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in *Riv. it. sc. giur.,* 1898, XXV, 159 ss.; G. Curis, *I demani comunali*, Roma, 1908; L. Ratto, *Le leggi sugli usi e demani civici*, Roma, 1909; R. Trifone, *Feudi e demani*, Milano, 1909; A. Granito, *Usi civici*, Milano, 1911; A. Cencelli Perti, *La proprietà collettiva in Italia*, Milano, 1920; F. Lauria, *Demani e feudi*, Napoli, 1923; G. Raffaglio, *Diritti promiscui demani comunali e usi civici*, Milano, 1939; G. Curis, voce *Usi civici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, Torino, 1940, 742 ss.; U. Pototschnig, *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, 1953; G. Flore, A. Siniscalchi, G. Tamburrino, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956; A. Palermo, voce *Usi civici*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, Torino, 1957, 209; M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; E. Cortese, voce *Domini collettivi*, in *Enc. dir.,* vol. XII, Milano, 1964, 915; G. Cervati*, Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1967; E. Romagnoli, C. Trebeschi (a cura di), *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1975; P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1978; M. Zaccagnini, A. Palatiello, *Usi civici*, Napoli, 1984; G. Astuti, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia, in Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, Napoli, 1984, II, 1151; A. Carosi, *Diritti e obbligazioni nascenti dal procedimento di legittimazione* ex *art. 9 ss. legge 16 giugno 1927, n. 1766*, in *Nuovo dir. agr*., 1987, 47 ss.; A. Germanò, *Usi civici: problemi procedimentali nella legislazione regionale dopo il d.p.r. n. 616/1977*, in *Giur. agr. it*., 1987, 460; C.G. De Martin (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990; L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Padova, 1990; AA.VV., *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1992; U. Petronio, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.,* vol. XLV, Milano, 1992, 930 ss.; A. Carosi, *Diritto agrario, usi civici, legislazione forestale, ambiente: riflessioni in occasione del mutamento di denominazione della rivista*, in *Dir. giur. agr*., 1993, I, 15; M.A. Lorizio, voce *Usi civici*, in *Enc. giur*., vol. XXXII, Roma 1994; AA.VV., *La nuova legge per le zone montane*, Milano, 1995; A. Germanò, voce *Usi* civici, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, vol. XIX, Torino 1999, 535 ss.; L. De Lucia, voce *Usi civici* (dir. pubbl.), in *Dig. pubbl*., vol. XV, Torino, 1999; C. Alvisi, *Usi civici*, in *Contr. impr.* 2005, 825; E. Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in *Urbanistica e paesaggio: atti dell'8. Convegno nazionale*, Napoli 2006, 82 ss.; P. Grossi, *"Usi civici": una storia vivente*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2008, I, 19 ss.; F. Parente, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. dir. civ.* 2011, 283; F. Macario e C. Marseglia, *Usi civici, Della Proprietà, Leggi collegate*, in *Comm. al C. C.*, dir. E. Gabrielli, Torino, 2013, 965 ss.; M.V. Lumetti, *Gli usi civici e la tutela ambientale*, in E. Picozza, P. Dell'Anno (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, 359 ss.; A. Merone, *La giurisdizione commissariale per gli usi e i demani civici*, in *Giusto proc. civ*., 2016, 477 ss.; F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, vol. X, Milano 2017, 72 ss.; C. Federico, *Il processo in materia di usi civici*, Pisa 2017; S. Orrù, voce *Usi civici, in Dig. disc. priv., sez. civ.* (I agg.), vol. XI, Torino, 2018, 479 ss.; F. Marinelli, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.* 2013, 406 ss.; L. Principato (a cura di*), Usi civici e attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino 2018; G. Di Genio, *Gli usi civici nel quadro costituzionale*, Torino 2019; A. Paire, *Contributo allo studio degli usi civici*, Napoli 2020; F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, 3a ed., Milano 2022; M. C. Cervale, *Usi civici e domini collettivi*. *La proprietà plurale e il diritto civile*, Napoli 2022; R. Volante*, In cerca di un paradigma giuridico per i* commons. *Usi civici e demani come forme alternative di tutela* erga omnes, in *Annali della facoltà giuridica* 2025, 1 ss.

([2]) In realtà, il Commissario era nato proprio per svolgere funzioni amministrative per la liquidazione degli usi civici, ferma restando l'amministrazione dei beni affidata a comuni e province. Quelle giurisdizionali erano esclusivamente *a latere* e incidentali per la soluzione delle controversie insorte nel procedimento di *liquidazione*, *divisione* o *suddivisione* (più precisamente le competenze amministrative si trovavano nell'art. 29 della legge istitutiva: l. 16 giugno 1927, n. 1766). Il commissario, cioè, procedeva con l'accordo delle parti e solo ove sorgessero controversie le avrebbe decise con i suoi *eccezionali poteri di giudice*. Cfr. la *Relazione ministeriale per la conversione in legge dei decreti n. 751 e 1484 del 1924*, in *Nuova legge sugli Usi Civici coi lavori preparatori*, Roma 1928, 12. Sulle origini napoletane preunitarie del commissario, cfr. per tutti G. Cervati, *Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico (alcuni aspetti e problemi)*, in *La giustizia amministrativa*, a cura di G. Miele Milano, 1968, 238

([3]) L'art. 27, l. 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, recita: "all'attuazione di quanto è disposto nella presente legge provvederanno con funzioni amministrative e giudiziarie i commissari regionali". Il commissario, quindi, è l'esecutore della legge, per cui non gli è sottratta alcuna competenza che appartenga alla legge. C. Calisse, *La relazione dell'Ufficio Centrale del Senato per la conversione in legge del decreto n. 751 e 1484 del 1924 e n. 895 del 1926,* in *Nuova legge sugli Usi Civici coi lavori preparatori*, Roma 1928, 12. Negli articoli successivi sono regolati la *giurisdizione* e la *procedura* v. *infra.* Anche che la "suprema direzione" dell'esecuzione della l. 1766/1927, intesa quale funzione di vigilanza e coordinamento, era attribuita al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (art. 37 e R.d.l. n. 1661/1929), al quale spettava altresì il potere di promuovere d'ufficio i giudizi a tutela dei diritti delle popolazioni (art. 10 l. n. 1078/1930).

([4]) Al contrario, la funzione legislativa è rimasta in capo allo Stato. Cfr. Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71, in *Giur. it.* 2021, 1815, con nota di F. Gerbo, *L'orientamento della Corte costituzionale sugli usi civici: tra tutela del*

dell'ordinamento repubblicano e con il principio di decentramento amministrativo (5). Residua, tuttavia, una competenza amministrativa in materia di legittimazione delle terre civiche, peraltro circoscritta a due sole Regioni a statuto speciale (6), nelle quali permangono margini di attribuzioni non interamente devolute alle strutture regionali (7). L'altro ambito in cui vi è – per la verità un ritorno di – competenza amministrativa del commissario riguarda la liquidazione dei diritti esclusivi di pesca o di altri prelievi faunistici all'interno di parchi e riserve naturali (8). Nel lontano 1970 e prima che fosse realizzato il trasferimento alle regioni, la Consulta aveva dichiarato la legittimità costituzionale dell'organo (9).

Il profilo più problematico della figura del Commissario riguarda, tuttavia, il suo ruolo di giudice. Si tratta, infatti, di un organo che non appare del tutto terzo rispetto alla controversia, poiché può assumere un ruolo di impulso processuale che travalica la neutralità tradizionalmente richiesta al giudicante. In particolare, il CUC, a seguito di segnalazioni o denunce di atti e negozi compiuti in violazione di diritti collettivi, ha la facoltà di svolgere un'istruttoria pregiudiziale non sempre informata al principio del contraddittorio. Può acquisire prove d'ufficio e unilateralmente, per poi introdurre il giudizio citando le parti coinvolte – siano esse privati cittadini, comuni, regioni, università agrarie o perfino notai roganti. In tal modo, il Commissario si pone in una posizione ibrida: da un lato attiva l'azione, dall'altro è chiamato a giudicarla.

---

territorio e domìni della collettività anche alla luce dell'art. 63-bis *L. n. 108 del 29 luglio 2021* (che ha dichiarato illegittima la l.reg. Calabria nella parte in cui disponeva la cessazione degli usi civici che insistono su aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale); così anche Corte cost. 18 luglio 2014, n. 210, 11 maggio 2017, n. 103, cit., 26 luglio 2018 n. 178, 31 maggio 2018, n. 113. Ugualmente, afferma la Consulta in quest'ultima, che non è passata alle Regioni la titolarità e all'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. Va tenuto conto che la l. 168/2017 ha stabilito che il dominio collettivo è soggetto direttamente alla Costituzione (art. 1, lett. a) e dotato di capacità di autonormazione, cioè di autoregolarsi nei propri aspetti organizzativi e gestionali, entro i limiti della Costituzione e della consuetudine. Tale autonomia implica l'assenza di subordinazione alla p.a. nell'attuazione delle leggi che riguardano i beni collettivi.

([5]) Con l'attuazione dell'ordinamento regionale DPR 616/1977, le funzioni amministrative dei Commissari sono state trasferite alle Regioni (v. art. 66, commi 5 e 6). Nelle Regioni a statuto ordinario, il trasferimento si è realizzato attraverso l'incorporazione della materia degli usi civici nel settore "agricoltura", in attuazione della legislazione delegata sul decentramento amministrativo (art. 1 d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e art. 66, commi 5 e 6, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Sono rimaste attribuite allo Stato, e in particolare al Capo dello Stato, soltanto quelle funzioni che incidono direttamente sulla titolarità e sul regime pubblicistico dei beni, tradizionalmente considerate prerogative di carattere sovrano: tra esse, l'approvazione delle legittimazioni (sia nella fase istruttoria che in quella di approvazione), la trasformazione delle antiche utenze in enfiteusi perpetue e l'approvazione delle quotizzazioni (artt. 66, comma 7, e 71, lett. i, d.P.R. n. 616/1977).

La vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico è stata trasferita ai comuni (art. 78, lett. b, d.P.R. n. 616/1977), completando così il processo di decentramento. Ne è derivata una netta separazione tra le funzioni amministrative, affidate alle Regioni e agli enti locali, e quelle giurisdizionali, rimaste in capo ai Commissari.

([6]) Il trasferimento delle competenze si è realizzato in primo luogo nelle Regioni a statuto speciale, nelle quali gli usi civici sono stati configurati come materia autonoma, espressamente menzionata negli statuti. In particolare, nella Regione Trentino-Alto Adige le funzioni sono state attribuite direttamente alle Giunte provinciali di Trento e Bolzano con il d.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064 (Norme di attuazione dello statuto speciale in materia di usi civici). Fino all'adozione della normativa provinciale di dettaglio, tuttavia, tali funzioni continuano a essere esercitate, in via provvisoria, dal Commissario per la liquidazione degli usi civici di Trento (art. 1 d.P.R. n. 1064/1952).

([7]) Nel Friuli-Venezia Giulia le funzioni amministrative in materia di usi civici sono attribuite ancora al commissario (art. 4, n. 4 dello Statuto). Cfr. M. Daici, *Proprietà collettive e sviluppo locale. Elementi di ricerca per il Friuli-Venezia Giulia (Italia)*, in *Journal of Alpine Research* 2021, 109, 1 ss. Allo stesso modo anche in Sicilia le funzioni amministrative per gli usi civici non sono state trasferite, per cui si applica l'originaria legge del 1927. Cfr. Art. 26 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, che a proposito della legittimazione richiama l'art. 9, l. 1766/1927. V. anche il ddl 496/2025 che non sembra cambiare tale struttura: Nota di lettura al disegno di legge n. 496 on-line.

([8]) Cfr. art. 11, comma 5, l. 97/1994

([9]) Corte cost. 25 maggio 1970, n. 73, in *Foro it.*, 1970, I, 1536, escluse che la coesistenza, in capo al Commissario per gli usi civici, di funzioni amministrative e giurisdizionali incidesse sull'indipendenza e imparzialità del giudice, garantite dall'appartenenza all'ordine giudiziario e dalle tutele costituzionali connesse al suo *status*.

Questa concentrazione di poteri solleva non poche perplessità sotto il profilo del rispetto del principio dispositivo, del contraddittorio e del principio di terzietà del giudice. Non a caso, la prassi del CUC è stata letta come una deroga implicita agli artt. 2907 c.c. e 99 c.p.c., che sanciscono, rispettivamente, l'iniziativa di parte nell'esercizio dell'azione e la necessaria non corrispondenza tra chi domanda e chi decide.

Se, dunque, osservata al microscopio, la figura del Commissario non sembra pienamente assimilabile a quella di un giudice in senso proprio, va pur sempre considerato che le funzioni vengono esercitate da magistrati ordinari (10): consiglieri delle Corti d'appello, chiamati ad assumere, accanto al ruolo di giudice dell'impugnazione, quello di Commissari per la liquidazione degli usi civici (11). Lo stesso vale per i giudici di secondo grado: presso le Corti d'appello di Roma e di Palermo operano sezioni specializzate competenti (12), rispettivamente, per le impugnazioni provenienti da tutte le regioni diverse dalla Sicilia e per quelle relative alla Sicilia (art. 33 d.lgs. 150/2011). In questi casi, la funzione è esclusivamente giurisdizionale e si colloca a pieno titolo nell'alveo della giurisdizione ordinaria, a conferma della natura giudiziaria – seppur connotata da significativi tratti di anomalia – della figura del Commissario.

I giudici di legittimità hanno qualificato il commissario per gli usi civici come giudice amministrativo speciale (13).

2. L'ambito della giurisdizione commissariale: tra estensione originaria e contraddizioni attuali

L'ambito della giurisdizione commissariale è stato delineato dall'art. 29, l. 16 giugno 1927, n. 1766, che attribuisce al commissario la decisione di tutte le controversie relative all'esistenza, natura ed estensione dei diritti civici, incluse quelle riguardanti la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza dei beni collettivi. Il comma 1 della stessa norma specifica che il commissario procede, su istanza di parte o anche d'ufficio, all'accertamento, valutazione e liquidazione dei diritti, allo scioglimento delle promiscuità, nonché alla rivendica e ripartizione delle terre. Originariamente,

---

([10]) Come osserva la dottrina, al momento dell'istituzione dell'organo giurisdizionale si ritenne che solo l'autorevolezza di un magistrato togato fosse in grado di risolvere con efficacia le controversie, tanto principali quanto incidentali, tra soggetti privati. Si trattò di una scelta di impronta marcatamente legalistica, ma nel complesso positiva: da un lato, infatti, consentiva di affidare questioni spesso particolarmente complesse a giudici dotati di adeguata competenza; dall'altro, evitava la necessità di un ulteriore intervento della magistratura ordinaria per la definizione delle controversie originariamente decise in sede amministrativa. Cfr. F. Marinelli, *Gli usi civici*, cit., 275 e G. Cervati*, Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico*, cit. 244.

([11]) In origine, ai sensi dell'art. 27, l. 1766/1927, i commissari – scelti tra i magistrati ordinari di grado non inferiore a consigliere di Corte d'appello – erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Agricoltura e previo consenso del Consiglio superiore della magistratura (in precedenza, la proposta spettava al Ministero di Grazia e Giustizia). Con il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, disposto dal d.P.R. n. 616/1977, il ruolo del Ministero dell'Agricoltura perse ogni giustificazione: la Corte cost., 13 luglio 1989, n. 398 (in *Foro it*., 1989, I, 3023), dichiarò quindi l'illegittimità dell'art. 27 nella parte in cui attribuiva ancora a tale Ministero il potere di proposta. Da allora, i commissari sono nominati direttamente dal Consiglio superiore della magistratura. Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 398 del 1989, Risoluzione 9 marzo 1994.

Va poi evidenziato che la l. 4 dicembre 1993, n. 491, che ha riordinato le competenze regionali e statali in materia agricola e forestale, ha trasferito le funzioni dei Commissariati agli usi civici dal Ministero dell'Agricoltura al Ministero di Giustizia, in attesa di un riordino generale mai attuato (art. 5). Il protrarsi di questa situazione ha reso necessari interventi della Consulta, che per alcuni istituti, come il potere d'iniziativa d'ufficio dei commissariati nella liquidazione degli usi civici, ha applicato la "legittimità costituzionale provvisoria" (Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46, in *Dir. e giur. agr*., 1995, 145, nota di U. Petronio; in *Giur. it*., 1995, I, 1, 311, con nota di E. Casamassima, *Il "ripristino" della giurisdizione ex officio del commissario per la liquidazione degli usi civici*; e in *Giust. civ.*, 1995, I, 865, con nota di F. Marinelli, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*; in *Giorn. dir. amm.* 1995, 609 con nota di A. M. Lorizio.

([12]) L'art. art. 3 della l. n. 1078/1930, istituì, presso la Corte d'Appello di Roma, la sezione speciale usi civici. Il d.lgs. 2 marzo 1948, n. 141, in attuazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, ha spostato la competenza - per le cause attinenti al territorio della Sicilia - alla prima sezione della Corte d'Appello di Palermo.

([13]) Cfr. Cass., sez. un., 19 agosto 2020, n. 17310.

dunque, l'attività del commissario si intrecciava con quella amministrativa, poiché anche i procedimenti di accertamento demaniale prevedevano la partecipazione e il contraddittorio degli interessati. In questa prospettiva, la decisione commissariale costituiva una garanzia ulteriore, consentendo di rimettere al giudice una verifica della *qualitas soli* anche in presenza di nuovi documenti. Poi il quadro è mutato a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e con esse quelle relative agli usi civici.

Il procedimento di disciplinamento degli usi civici dovrebbe normalmente essere avviato dalla Regione (14). Può, tuttavia, essere avviato dal commissario su impulso delle parti o anche d'ufficio. Il commissario è anzitutto investito di tutte le questioni incidentali del procedimento amministrativo, che spesso riguardano la contestazione espressa o *per facta concludentia* (15) della *qualitas soli*. Può, quindi, accadere che un processo commissariale si sovrapponga ad accertamenti demaniali svolti contestualmente dalla Regione, con il rischio di esiti discordanti e di incertezza giuridica (16). Inoltre, il progetto di liquidazione della regione può essere opposto dal comune, dalle associazioni agrarie, e dai possessori delle terre davanti al commissario (17). La decisione conclusiva del commissario sarà di accertamento, cui può seguire la revindica per il recupero delle terre, come nel caso in cui abbia accertato che esse siano state illegittimamente alienate dall'ente gestore.

Probabilmente contro la volontà originaria del legislatore, gli usi civici non sono solo oggetto di liquidazione ma anche di accertamento (18), anzi, a seguito della l. 168/2017 (19) questo aspetto ha definitivamente preso il sopravvento sul primo (20). In questo secondo caso, gli *usi* che vanno ad

---

([14]) Il procedimento, previsto dagli artt. 11-15 R.D. 332/1928 - prevede che dopo la dichiarazione degli usi inizi il procedimento di liquidazione, che presuppone la verifica (*i.e.* accertamento) della loro esistenza, che può avvenire sia in sede amministrativa – ipotesi normale – sia giurisdizionale. Normalmente ci si avvale di un perito. Si rinvia per tutti a U. Petronio, voce *Usi civici,* cit., 936. Ove le terre siano private si procede all'affrancazione di esse dagli usi. La liquidazione si sostanzia in un compenso in terra (cd. scorporo) o in denaro ove non siano raggruppabili in unità agrarie e per le migliorie. Per migliori ragguagli, si v. Cfr. V. Cerulli Irelli, *Problemi della liquidazione degli usi civici mediante compenso in canone*, in *Nuovo dir. agr.* 1981, 621 ss. Una volta che il progetto è predisposto, viene trasmesso agli interessati (Comune/i e associazioni agrarie) e poi ne viene dato avviso con bando.

([15]) Ove il soggetto impedisca o limiti in maniera apprezzabile un diritto di usi civico, il commissario è tenuto comunque a intervenire d'ufficio. Cfr. C. Federico*, Il processo in materia di usi civici*, 118 ss.

([16]) L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., 326.

([17]) Come evidenzia M. A. Lorizio, voce *Usi civici*, cit., 8, si ritiene che ove sorgano contestazioni da risolvere in contraddittorio sulla misura del compenso in concreto, la questione attiene a veri e propri diritti soggettivi, che il commissario è chiamato a decidere in veste di giudice. Il giudizio di liquidazione è stato così assimilato a un giudizio divisorio su diritti, in coerenza con la concezione che di essi ha il legislatore, e al commissario, in sede di opposizione, sono stati riconosciuti i poteri di un giudice speciale. Le relative decisioni hanno natura giurisdizionale: sono soggette a reclamo davanti alla sezione speciale usi civici della Corte d'appello quando riguardano l'esistenza, la natura o la qualità dei diritti civici (art. 29, comma 1, l. cit.); sono invece ricorribili direttamente in Cassazione, ex art. 111 Cost., quando la controversia investe la misura e i criteri del distacco (così Cass., sez. un., 3 aprile 1963, n. 829, in *Giust. civ*., 1963, I, 992). *Contra*, per la natura amministrativa, E. Cannada Bartoli, *Natura giuridica del provvedimento di liquidazione degli usi mediante compenso*, cit., 535 ss.

L'opposizione al progetto (v. *supra*) va proposta entro trenta giorni dalla comunicazione, in mancanza il provvedimento diventa esecutivo e titolo per le divisioni e i distacchi delle terre o per la riscossione di canoni e altre somme.

([18]) Si veda R. Volante, *Usi civici e proprietà collettiva. La giurisprudenza amministrativa in cerca di una definizione*, in Archivio Scialoja-Bolla 2015, 149 ss., il quale esamina cause ed effetti del fatto che la legge del 1927, con finalità di liquidazione dei diritti collettivi, debba essere utilizzata contro il suo scopo: per la conservazione dei diritti collettivi.

([19]) In realtà già la legge Galasso (481/85) aveva assoggettato i beni di uso civico a vincolo paesaggistico, riconoscendone la rilevanza anche sotto il profilo ambientale, in coerenza con un orientamento poi recepito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 135 e 142, comma 1, lett. h, d.lgs. 42/2004). Si vedano le interessanti osservazioni di R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 1067

([20]) Cfr. Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, in *Foro it*., 2022, I, 5 ss., secondo cui "la legge risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul

accertarsi non sono diritti su beni altrui, come nel primo caso, ma diritti su beni propri, indisponibili (21). Anche riguardo all'accertamento dell'esistenza di terre civiche (22), la competenza spetta alla regione (23), ma la verifica può essere opposta davanti al commissario, con analoghe complicazioni rispetto all'ipotesi precedente. Inoltre, l'accertamento potrebbe essere promosso dagli interessati e dal commissario stesso. In tal caso il commissario – analogamente alla regione – all'esito della natura civica delle terre dispone (con sentenza) la reintegra a favore del comune o delle associazioni agrarie. Ma questo accertamento rispecchia un'altra peculiarità del giudice degli usi civici, che – come la regione – basa il suo accertamento quasi esclusivamente su presunzioni e persino sull'antico brocardo: *ubi feuda ibi demania, ubi demania ibi usa* (24).

Dalla ricognizione del perito nominato per l'accertamento della proprietà civica, potrebbe emergere il possesso abusivo sottratto alla comunità. La competenza del commissario riguarda anche queste situazioni.

Infatti, alla competenza generale si aggiunge, in base all'art. 30 della legge del 1927, quella in materia di tutela possessoria. Secondo il Consiglio di Stato (parere 11 febbraio 1981, n. 1277/79), i provvedimenti possessori hanno natura amministrativa, salvo i casi di reintegrazione conseguente a spoglio violento o clandestino, riservati invece al commissario come autorità giurisdizionale. La giurisprudenza di legittimità aveva già attribuito a questi provvedimenti tale natura (25). Parte della dottrina, tuttavia, sul presupposto che, a fronte dello spoglio, prima va esercitata l'azione e poi regolato il possesso tra i compossessori, ritiene che la competenza sui provvedimenti possessori sia in capo al commissario, il solo che – ricorrendone le condizioni - può anche adottare provvedimenti *inaudita altera parte* (26). Per cui anche in questo caso la prassi concreta sembra delineare una doppia competenza: alla Regione spetta l'azione amministrativa per una tutela di regolamentazione *medio tempore*, in assenza di contestazioni, mentre al commissario compete l'intervento in sede giurisdizionale per la tutela definitiva accertante l'esistenza e la consistenza dei diritti collettivi

---

presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese". Sulla questione si rinvia anche a E. Buoso*, La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Regioni* 2018, 1074 ss.

([21]) Si veda, però, la delimitazione operata da Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119, in *Riv. dir. agr.* 2023, 55 ss.; Con nota di D. Monci, *Domini collettivi e alienabilità dei terreni gravati da usi civici in re aliena: una rinnovata certezza nella sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2023, n. 119*; in *Giur. it.* 2024, 275, con nota di G. W. Romagno, *L'incostituzionalità dell'art. 3, 3° comma, L. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civici*; *ivi* 1289, con nota di R.A. Albanese, *Lo statuto costituzionale dei beni collettivi tra usi civici e circolazione della proprietà*. Sulle ordinanze di rimessione del Tribunale di Viterbo cfr. M. Ruotolo, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Riv. AIC* 2023, 82 ss.

([22]) Secondo V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 368, il provvedimento di classificazione delle terre civiche ha natura costitutiva.

([23]) In base agli artt. 29 e 30 del r.d. n. 332/1928, il perito incaricato procede anzitutto alla ricognizione dei fondi e alla determinazione dei confini sulla base dei documenti e delle mappe disponibili; solo in mancanza di tali atti originari è consentito ricorrere alle indicazioni fornite dai catasti, antichi o recenti. Una volta accertata la consistenza del fondo e i suoi limiti, il perito deve rilevare gli eventuali stati di possesso, distinguendo tra possessi legittimi e occupazioni arbitrarie. Cfr. S. Orrù*,* voce *Usi civici*, cit.

([24]) Si veda, ad es., Cass., sez. II, 9 settembre 2021 n. 24390, nella cui massima si legge che nel giudizio di accertamento di usi civici, in forza del disposto dell'art. 2 l. n. 1766 del 1927 e del principio *ubi feuda ibi demania*, la prova dell'esistenza, natura ed estensione di usi esercitati anche posteriormente al 1800 può essere offerta con ogni mezzo istruttorio. Si veda R. Volante, Ubi feuda ibi demania. *Per uno studio del feudo come ordinamento giuridico,* in *Quad. fior. stor. pens. giur. mod.* 2022, *273 ss.* Per altra giurisprudenza rilevante: Cass., sez. II, 21 dicembre 2016, n. 26605; Cass., sez. II, 5 maggio 2000, n. 5651. V. anche *infra*.

([25]) Si v. Cass., sez. un., 8 maggio 1957, n. 1576; 24 giugno 1957, n. 2411; 21 maggio 1959, n. 1538 e A. Germanò, *Da beni di uso civico e beni allodiali: in particolare, sulla attuale competenza a dichiarare la legittimazione delle usurpazioni*, in *Riv. dir. agr.* 2007, II, 186.

([26]) L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., 336. Sulle stesse posizioni già E. Di Salvo, *Aspetti processuali dei giudizi commissariali*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 9 e successivamente A. Masi, *Usi civici e possesso*, in Aa. Vv., *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova 2007, 21 ss.

nonché di reintegrazione, *ex* art. 703 c.p.c. (27) Ovviamente non ha giurisdizione ove il possesso non riguardi gli usi civici, ma un bene gravato da usi civici (28).

Va evidenziato che la domanda riguardante il possesso può essere proposta esclusivamente dalla parte titolare dei diritti e dall'ente gestore. Può essere proposta anche oltre l'anno, data la peculiarità degli usi civici. La domanda si propone con ricorso, stante il richiamo al rito davanti al pretore (29). Il commissario decide con ordinanza. L'eventuale opposizione va proposta davanti al medesimo commissario. Quest'ultima potrebbe sembrare un'altra strana peculiarità, visto che il processo cautelare uniforme prevede che il reclamo sia proposto al collegio al quale non debba appartenere il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. Tuttavia, se si considera, molto banalmente, che quasi sempre le funzioni di commissario sono espletate da un unico magistrato applicato e che attribuire la competenza a un altro magistrato significherebbe darla a un giudice di un altro mandamento, che non è a conoscenza della situazione degli usi civici di cui si discute, ben si può cambiare idea. Ci si chiede se ove l'ufficio sia composto da più magistrati, non sia il caso che il reclamo venga deciso da un altro commissario persona fisica (30).

L'ordinanza possessoria, come d'ordinario, diviene stabile (in senso pratico), ma non irrevocabile in senso tecnico. Come per qualsiasi possessorio, non si forma un giudicato sostanziale, poiché si tratta di un provvedimento interinale. Il suo contenuto può produrre effetti preclusivi nel processo successivo, nei limiti dell'efficacia propria del giudicato cautelare, cioè fino a revoca o modifica (31).

Su richiesta degli interessati, all'esito della verifica, il commissario potrebbe essere investito della *legittimazione* (32), che viene concessa accertato che l'occupante abusivo abbia apportato migliorie sostanziali e durevoli, i terreni occupati non compromettano la continuità del demanio civico e l'occupazione si sia protratta ininterrottamente per almeno dieci anni. Con la legittimazione si perseguono due obiettivi: da un lato, la regolarizzazione di occupazioni *sine titulo*; dall'altro, la valorizzazione economica delle terre civiche, attraverso l'attribuzione della proprietà privata al singolo. Anche l'atto di legittimazione è normalmente di competenza delle Regioni (33) - con

---

([27]) Si veda, in tal senso V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 289.; L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., 336, ove mette in evidenza come i commissari accordino la tutela possessoria anche ove il progetto dell'amministrazione sia già stato definitivamente approvato, contro l'art. 30; F. Marinelli, *Gli usi civici*, cit., 280 ss.; C. Federico, *Il processo in materia di usi civici*, cit., 80. In giurisprudenza si v., ad es., Cass., sez. un., 3 agosto 2017, n. 19399, in *Foro it*., 2017, I, 3662, secondo cui qualora soggetti privati abbiano esperito nei confronti di un comune un'azione possessoria, contestando la turbativa arrecata dall'ente locale mediante una delibera con cui si ordinava la restituzione e riconsegna di alcuni terreni, e il comune abbia resistito, negando ogni diritto dei ricorrenti su tali fondi, in quanto gravati da usi civici, la controversia appartiene alla giurisdizione del commissario per gli usi civici.

([28]) Cass., sez. un., 16 luglio 1957, 2903, in *Giur. agr. it.* 1958, 488 e, più di recente, Cass., sez. un., 25 maggio 2016, n. 10813.

([29]) Sul punto, cfr. A. Merone, *La giurisdizione commissariale*, cit., 492

([30]) In tal senso ha deciso, con riguardo a un cautelare non possessorio*,* Comm. usi civici Roma, 27 aprile 2016, n. 144, riportata da C. Federico, *Il processo in materia di usi civici*, cit. 127.

([31]) Cfr., per tutti, A. Carratta, *Profili sistematici della tutela cautelare*, in *I procedimenti cautelari*, cur. Id., Bologna 2013, 1 ss., 50.

([32]) La legittimazione negli usi civici è l'istituto attraverso il quale si consente la trasformazione di un terreno gravato da uso civico in proprietà privata, attribuita al soggetto che lo detiene o coltiva. Prevista dagli artt. 9 e 13, l. n. 1766/1927 e disciplinata dal regolamento r.d. n. 332/1928, essa richiede che il fondo sia stato reso produttivo attraverso cultura stabile o miglioramenti permanenti, e comporta il pagamento di un canone o indennità a favore della comunità titolare del diritto civico. L'istanza di legittimazione implica il riconoscimento della demanialità del terreno. La Corte cost., 7 aprile 1995, n. 117 ha dichiarato che l'istanza non ha natura giurisdizionale. Sulla legittimazione, per tutti, Cervati *Appunti circa la legittimazione delle terre d'uso civico*, in *Riv. dir. agr.* 1963, I, 298 ss.; Jannarelli, *La prelazione agraria e le terre civiche oggetto di provvedimento di legittimazione*, in *Riv. dir. agr.* 2000, 175 ss., De Lucia, voce *Usi civici*, cit., 592; U. Petronio, voce *Usi civici*, cit., 938; F. Macario e C. Marseglia, *Usi civici*, cit., 1008.

([33]) In tal senso C. Cost., 20 febbraio 2007, n. 39, che ha escluso la competenza statale e, quindi, del commissario nell'accertamento in assenza di contestazione, per la legittimazione e per la misura del canone. Cfr. anche Corte cost., 27 novembre 1998, n. 391. Si veda L. Fulciniti, *La legittimazione del possesso abusivo dei demani civici al vaglio non perspicuo della Corte costituzionale*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2007, 671. Cass., sez. un., 5 novembre

l'eccezione vista – e determina lo scioglimento del vincolo civico e il passaggio del bene al patrimonio privato del legittimato.

Il diniego di legittimazione da parte della regione o del commissario genera nel privato un interesse legittimo, per cui il relativo provvedimento o la relativa sentenza vanno impugnati davanti al giudice amministrativo (34). Non pare che, invece, ci sia giurisprudenza per il caso in cui qualcuno abbia a dolersi della concessa legittimazione (evidentemente a qualcun altro), ma sembrerebbe trattarsi di diritto soggettivo e, quindi, a rigore, la giurisdizione attribuita al giudice ordinario.

Va evidenziato che ogni volta che in una causa emerga in via incidentale la *qualitas soli*, questa va accertata con valore di giudicato (eccezionalmente, rispetto al nostro sistema giuridico, *erga omnes* (35) e, quindi, la giurisdizione è attribuita al commissario (36). In altre parole, la giurisdizione del commissario sussiste ogniqualvolta l'accertamento dell'esistenza, della natura o dell'estensione dei diritti di uso civico – nonché della qualità demaniale del suolo – costituisca presupposto necessario della decisione (37).

Quando, invece, la controversia riguarda soltanto aspetti economici del procedimento, come la misura del canone di affrancazione, essa investe un atto amministrativo di competenza della regione (38), per cui la giurisdizione va attribuita al giudice amministrativo (39). Per stabilire se la decisione della controversia spetti al giudice ordinario o al commissario bisogna aver riguardo agli effetti della sentenza che si invoca: ove questi siano *inter partes*, la competenza è in capo al primo, ove siano *erga omnes*, in capo la secondo. Riguardo agli atti ammnistrativi diversi da quelli strettamente riguardante gli usi civici – che può dichiarare invalidi -, il commissario si comporta come il giudice civile, vale a dire che, ove li ritenga illegittimi, può disapplicarli (40).

Oltre che rispetto alla possessoria, il commissario ha competenza cautelare generale, *ex* art. 74, R.D. n. 332/1928, che consente di adottare (anche) *inaudita altera parte* e persino d'ufficio, provvedimenti conservativi. Normalmente essi assumono la forma del sequestro giudiziario. Il *periculum in mora* consiste nella necessità di evitare l'irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi e/o ulteriori conseguenze dannose ai beni collettivi.

Rientra nella competenza del commissario anche la decisione della sospensione di un provvedimento di reintegra emesso dalla p.a.

Il contraddittorio è un vero *optional* in questi procedimenti, struttura che ha ricevuto l'avallo della dottrina secondo cui il contraddittorio impedirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale (41). In realtà, la giurisprudenza che si è formata sui cautelari ordinari civili e, in particolare, su quelli resi *ex* art. 700 c.p.c. mostra che il giudice ha tutti i poteri per far sì che il provvedimento venga eseguito in tempi rapidissimi. Del resto, il commissario dispone persino della forza pubblica, per cui non sarebbe difficile concedere il cautelare *inaudita altera parte* che sarebbe immediatamente eseguito e convocare subito dopo le parti, come dispone la norma sul processo cautelare uniforme. I provvedimenti cautelari del commissario sono reclamabili davanti allo stesso commissario (*ex* art. 74

2013, 24757 ha ritenuto che la mancanza dell'approvazione statale precluda il perfezionamento della legittimazione e della conseguente affrancazione. Come sottolinea C. Federico, *Il processo in materia di usi civici*, cit., 93 ss., il Commissario del Lazio ha messo in discussione la legittimità dei provvedimenti regionali e questa ha sospeso tutti i relativi procedimenti pendenti in autotutela. La Regione ha poi superato questo *impasse* qualche anno dopo. Si veda la determina G04085 del 29 marzo 2018.

([34]) È questa la posizione della Cass., sez. un., 29 aprile 2008, n. 10814, in un caso in cui era pacifica la natura demaniale per essere stata accertata con sentenza passata in giudicato, nonché documentalmente provata la compresenza del prevalente regime della demanialità.

([35]) Si v. Cass., sez. II, 15 giugno 2015, n. 12390.

([36]) Cfr., ad es., Cass., sez. un., 4 luglio 2014, n. 15301, a proposito della nullità dell'atto di disposizione di un bene gravato da usi civici.

([37]) Cass., sez. un., 22 marzo 2023, n. 8252.

([38]) Cass., sez. un., 12 maggio 2017, n. 11802.

([39]) Così il Tar Lazio, Latina, sez. I, 30 giugno 2025, n. 580.

([40]) Cfr., per tutte, Cass., sez. un., 27 marzo 2009, n. 7429; 7 maggio 2014, n. 9829.

([41]) Cfr. G. De Cupis, *Azione e sequestro in materia di usi civici*, in *Riv. demani*, 1925, 95 ss.

r.d. 332/1928), senza che il reclamo dia luogo a sospensione (42). Come per i cautelari ordinari, l'ordinanza resa in sede di reclamo non è impugnabile.

L'art. 75 dello stesso R.D. affida al commissario la decisione dei conflitti di interesse tra Comune e frazione o tra Comune e cittadini, sempre in relazione alla qualità demaniale del suolo e all'esistenza di diritti civici.

Va, infine, evidenziato che in passato l'esecuzione dei provvedimenti del commissario (che consiste sostanzialmente nel rilascio dei fondi abusivamente occupati di cui sia stata accertata la demanialità) erano affidati allo stesso (art. 29, comma 4 e 33 comma 2 l. 1977 e art. 77, RD 332/1928). Tuttavia, l'attività diretta all'attuazione del diritto accertato in giurisprudenza è stata ritenuta di natura amministrativa (43), per cui la relativa competenza esecutiva risulta trasferita alle Regioni (44). Residua in capo al commissario la competenza per le questioni insorgenti in corso di esecuzione (45); può, quindi, essere investito (su istanza di parte) sia con l'opposizione agli arri esecutivi, sia con l'opposizione all'esecuzione (46).

Ci si chiede, tuttavia, se il commissario possa iniziare l'esecuzione forzata d'ufficio, soprattutto riguardo a quei provvedimenti che sono adottati su sua iniziativa e che probabilmente nessun altro avrebbe interesse a far eseguire. La giurisprudenza sembra rispondere positivamente (47).

3. La legittimazione ad agire nel processo commissariale: evoluzione, prospettive e criticità

La legittimazione ad agire davanti al commissario per gli usi civici riveste un'importanza determinante nella disciplina dell'istituto, perché stabilisce chi può attivare la tutela giudiziaria nei confronti dei diritti collettivi gravanti su terre civiche.

Originariamente, la legge riconosceva un'ampia gamma di soggetti titolati all'azione. Per es. l'art. 10, l. 10 luglio 1930, n. 1078 prevedeva espressamente che il Ministro dell'Agricoltura e Foreste potesse promuovere, anche in contrasto con il Comune o con l'associazione agraria, ogni azione o ricorso "a difesa dei diritti delle popolazioni". Questa previsione mirava a garantire un soggetto pubblico dotato di un "potere sussidiario" in grado di intervenire laddove altri attori non fossero in grado o volessero farlo.

Tuttavia, con il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative relative agli usi civici, si è affermata una tesi secondo cui quella legittimazione pubblica sarebbe transitata alle Regioni stesse. Nella più volte richiamata decisione n. 46 del 1995, la Corte costituzionale ha di fatto evidenziato che, nell'ordinamento attuale, la tutela delle terre di uso civico è affidata alle Regioni, che esercitano i poteri amministrativi e promuovono le azioni nelle sedi giurisdizionali (48), ivi incluso il Commissario per le materie di sua competenza. Tuttavia, la Corte ha anche precisato che questo non esclude la legittimazione ad agire delle popolazioni titolari dei diritti collettivi o dei Comuni in quanto rappresentanti delle comunità insediate sui relativi territori, respingendo la censura di incostituzionalità che postulava l'esclusione di tali soggetti.

([42]) Le stesse considerazioni fatte per i possessori a proposito dei commissari plurisoggettivi valgono anche a questo proposito.

([43]) Cass., 14 giugno 1954, 2004.

([44]) Cfr. il parere del Consiglio di Stato, 11 febbraio 1981, 1277/79, al punto 5. In giurisprudenza si veda, ad es., Cass., sez. un., 4 febbraio 2008, n. 2524; Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2020, n. 8474, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 205, secondo cui l'esecuzione per via giudiziaria delle sentenze del commissario per gli usi civici che abbiano ad oggetto la condanna di una pubblica amministrazione a un facere specifico quale, appunto, il rilascio di un bene immobile, debba avvenire in giustizia amministrativa e nelle forme dell'azione per l'ottemperanza di cui all'art. 112 cod. proc. amm.

([45]) Cass., 3 luglio 1957, n. 2608.

([46]) Cass., sez. un., 12 novembre 2015, n. 23112.

([47]) Si v. Cass., sez. un., 1° aprile 1987, n. 3112.

([48]) Sulla 'logica' legittimazione delle Regioni, v. Cass., sez. un., 12 marzo 2008, n. 6524, in *Dir. giur. agr.* 2008, 610.

Dunque, tutti gli interessati possono chiedere la sussistenza o che venga negata la demanialità civica di un determinato territorio. Possono sia agire che intervenire in qualsiasi momento, sia in primo grado che in appello e, quindi, possono impugnare persino ove non siano state parti. Secondo la giurisprudenza e l'orientamento dottrinale prevalenti, in primo luogo, gli enti che amministrano gli usi civici (Comuni, università agrarie, associazioni agrarie e persino gli enti parco (49)(50) hanno legittimazione ad agire nella forma e modalità previste dai propri statuti e regolamenti, che spesso attribuiscono il potere decisionale rispetto ad agire e a resistere in giudizio al consiglio di amministrazione.

Il diritto individuale d'uso civico conferisce al singolo cittadino la facoltà di agire in giudizio (51), sia come singolo (52), sia come parte di un'associazione di utenti di uso civico (53).

La legittimazione ad agire degli utenti-condomini è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale (54) anche in opposizione all'ente esponenziale dei patrimoni collettivi. Essa si colloca in una prospettiva segnata dalla crescente consapevolezza del suolo come risorsa naturale non rinnovabile (o, potremmo dire, "consumabile"). Trova fondamento nell'evoluzione dell'ordinamento che, in materia di assetti fondiari collettivi, come accennato, ha progressivamente fuso nelle norme di tutela paesistico-ambientale tanto il regime giuridico dei beni vincolati quanto quello dei beni comunque riconducibili a tali forme di proprietà collettiva. In questo contesto, la l. 20 novembre 2017, n. 168, pur rilevante, incide solo parzialmente sull'attuale sistema degli usi civici, poiché riferita a una specifica tipologia di domini collettivi e non all'intera e complessa categoria dei beni di rilevanza pubblicistica.

La peculiarità è che la sentenza resa su tale istanza produce effetto nei confronti dell'intera collettività titolare, posto che la posizione individuale rappresenta un interesse comune.

Nella cornice successiva al decentramento amministrativo, le Regioni sono considerate legittimate ad agire, in particolare nell'ambito della giurisdizione d'ufficio del Commissario, per tutelare l'integrità ambientale, paesaggistica e i diritti collettivi cui esse sono subentrate nella responsabilità amministrativa. Rimane controversa la portata di questa legittimazione rispetto all'iniziativa privata, soprattutto quando l'azione promovibile dal commissario si fonda su diritto soggettivo esercitabile dal singolo. Diversi autori hanno criticato l'interpretazione che restringe l'azione al solo intervento delle Regioni come penalizzante per i diritti collettivi e la partecipazione democratica.

Va evidenziato che la legge n. 168 del 2017, pur riconoscendo la natura reale del dominio collettivo (55) e la conseguente necessità di un accertamento giurisdizionale, ha lasciato irrisolta la disciplina processuale, ancora fondata sull'impianto ibrido della l. n. 1766 del 1927, variamente declinato dalle legislazioni regionali. Così, come sottolineato, la legittimazione ad agire in materia di diritti collettivi trova oggi un quadro incerto (56).

L'art. 2, comma 4, l. n. 168 del 2017 distingue due forme di gestione del dominio collettivo: una ordinaria, affidata a un ente esponenziale della comunità, dotato di personalità giuridica privata e autonomia statutaria, e una residuale, in cui la gestione spetta al Comune in amministrazione

---

([49]) In tal senso Cass., sez. un., 1° aprile 1999, n. 211, in *Riv. giur. amb.* 1999, 885.

([50]) Cass., sez. I, 31 gennaio 2025, n. 2295 ha stabilito che nelle comunioni familiari montane, come le Regole, solo la collettività, tramite i propri organi, è legittimata ad agire per il risarcimento dei danni da atti gestori o deliberativi illegittimi degli amministratori: i singoli soci non possono farlo.

([51]) cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 2008, n. 5839; Cons. Stato, sez. VI 10 luglio 2023, n. 6754.

([52]) È *ius receptum* che la legittimazione ad agire a tutela dei diritti di uso civico e sulle terre civiche è riconosciuta anche ai singoli utenti, che possono esercitarla direttamente e cioè *iure proprio* e non meramente come *cives* esercenti azione popolare in sostituzione del Comune. In tal senso e, con i dovuti richiami, A. Germanò, voce *Usi civici*, cit.

([53]) Cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 28 settembre 1999, n. 569.

([54]) 31 maggio 2018, n. 113, cit.

([55]) Natura, come sostiene Marinelli, che non è mai stata negata da alcuno.

([56]) Così Volante.

separata. Quest'ultima permane solo finché la comunità non eserciti il diritto di costituire un comitato per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (ASBUC), ai sensi dell'art. 4 della stessa legge (57).

La legge n. 168 del 2017 riconosce ai domini collettivi la natura di proprietà privata della comunità e conferisce agli enti esponenziali piena soggettività giuridica e processuale. Ne consegue che la legittimazione ad agire per la tutela dei beni collettivi spetta primariamente a tali enti, espressione diretta della comunità titolare. Permane tuttavia un quadro processuale incerto, ancora fondato sul modello della legge n. 1766 del 1927, che attribuiva alle Regioni un ruolo di impulso e controllo oggi privo di effettiva giustificazione (58). La regione, invece, è senz'altro legittimata a contraddire.

Alla luce della funzione intergenerazionale del dominio collettivo e della sua radice consuetudinaria e territoriale, la difesa in giudizio dovrebbe essere esercitata da chi ne assicura la continuità materiale e simbolica. La legittimazione di soggetti pubblici esterni, come le Regioni, si riduce così a un ruolo di vigilanza o di supplenza, limitato ai casi di inerzia dell'ente comunitario. Il sistema vigente, che consente ancora iniziative parallele o sovrapposte, rischia di compromettere l'unità della rappresentanza della collettività. Un pieno adeguamento processuale dovrebbe dunque ricondurre ogni azione sulla *qualitas soli* e sulla gestione del dominio collettivo all'ente comunitario, quale unico soggetto portatore dell'interesse sostanziale e custode del vincolo consuetudinario che fonda la proprietà collettiva.

A proposito della legittimazione, va ricordato che tutti gli interessati agli effetti della sentenza possono intervenire in qualsiasi stato e grado del giudizio e proporre appello o ricorso per cassazione anche ove non siano state parti (59).

4. Il giudizio davanti al commissario

L'art. 31, l. 16 giugno 1927, n. 1766, rappresenta una disposizione fondamentale per comprendere la struttura del procedimento in materia di usi civici. Al primo comma stabilisce che i commissari per la liquidazione degli usi civici sono dispensati dall'osservanza delle forme della procedura ordinaria, ma sono comunque tenuti a sentire gli interessati e raccogliere sommariamente

---

([57]) Il dominio collettivo comprende sei categorie di beni (comma 1). Essi sono: a) le terre aperte al godimento collettivo, mai privatizzate, comprese quelle intestate ad associazioni agrarie (università agrarie, associazioni ex l. 397/1894); b) le erre derivanti dalla liquidazione degli usi civici (l. 1766/1927), ora attribuite alla proprietà collettiva degli abitanti, non più al Comune; c) le terre provenienti da scioglimento di promiscuità, conciliazioni, scioglimento di associazioni agrarie o acquisti ex art. 22 l. 1766/1927 (tutte riportate nel regime dei beni collettivi); d) le terre derivanti da operazioni di liquidazione o estinzione di usi civici: la legge del 2017 nega validità a qualsiasi "sdemanializzazione" regionale, ricondotto il bene al dominio collettivo; e) le terre appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari, che includono le comunioni familiari montane; f) i corpi idrici soggetti a usi civici, che possono includere acque superficiali e sotterranee, lette come parte del dominio collettivo in base ai principi della legge Galli (36/1994) e del Codice dell'ambiente.

Il dominio collettivo nella statuizione legislativa è una proprietà intergenerazionale, inalienabile e indivisibile (art. 3, c. 3). Le attività ammesse devono garantire la perpetuazione dell'ordinamento consuetudinario e la conservazione del bene per le generazioni future. Sembrerebbe trattarsi anche di un diritto intrasmissibile (così Cass., 17 aprile 1926, citato da C. Federico, *Il processo in materia di usi civici*, cit., 175), con le conseguenze del caso in tema di applicabilità degli artt. 110 e 111 c.p.c.

I beni collettivi sono vincolati a una destinazione agro-silvo-pastorale perpetua, che non vieta ogni trasformazione ma impedisce usi incompatibili con la natura del dominio collettivo. Sono ammissibili solo interventi coerenti con la funzione comunitaria del bene (es. opificio agricolo o segheria), non la urbanizzazione generalizzata che ne snaturi l'assetto tradizionale. Si v. in tal senso R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit. e Id., *La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in Studium iuris 2018, 1448.

([58]) In tal senso già L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, *cit.*, 346 e anche F. Marinelli, *Gli usi civici*, cit., 256.

([59]) In tal senso si vedano: Cass., sez. I, 23 maggio 2022, n. 7541; Cass., sez. I, 23 aprile 2021, n. 10837; cfr. anche Cass., sez. II, 29 luglio 2016, n. 15938; Cass., sez. II, 29 gennaio 2015, n. 1671; Cass., 11 febbraio 1974, n. 387. Si veda poi Cass., sez. un., 30 marzo 2010, n. 7606, a proposito dell'intervento durante il procedimento amministrativo.

le loro osservazioni e istanze prima di provvedere. Questa norma riflette l'intento del legislatore di semplificare e velocizzare le procedure, pur mantenendo un minimo di garanzie procedimentali. Tuttavia, la prassi applicativa ha evidenziato la necessità di un equilibrio tra l'efficienza procedurale e la tutela dei diritti delle parti coinvolte. Al comma 3 è stabilito che l'attività giurisdizionale (di cui all'art. 29) segue le "norme del processo avanti i pretori, ed in ogni caso preventivamente sentiti gli interessati e raccolte le loro istanze e ragioni". Il rito pretorile nel codice vigente all'epoca dell'emanazione della legge era quello del codice del 1865, agli artt. 415-447. Il rito era essenzialmente orale, così come la domanda e le difese, con possibile pronuncia alla stessa prima udienza e l'istruttoria del tutto deformalizzata. Va pure ricordato che il pretore era il giudice della possessoria, così fino a quando non è stato abolito. Visto dal punto di vista odierno, il rito pretorile si attagliava bene alla funzione incidentale del processo rispetto alla fase amministrativa svolta dallo stesso organo, che però ormai è completamente mutata. A ogni modo, la figura del pretore è stata soppressa nel 1990 e con essa anche il ('nuovo') rito pretorile. Oggi il rito più vicino a quello antico si svolge davanti al Giudice di pace, ma che non è mai giudice dei diritti reali su beni immobili ([60]).

Di recente la giurisprudenza ha chiarito che l'art. 31, comma 3, ha natura essenzialmente indicativa e programmatica. La disposizione, infatti, faculta i Commissari ad applicare quelle regole processuali, meno rigorose rispetto a quelle del procedimento ordinario, ma solo in quanto compatibili con il carattere inquisitorio e con l'impulso d'ufficio che contraddistinguono il giudizio innanzi a loro. In tale prospettiva, assumono rilievo i commi 1 e 4 dello stesso art. 31, i quali: esonerano dall'osservanza delle forme della procedura ordinaria, purché siano comunque sentiti gli interessati e ne siano raccolte, seppur sommariamente, le osservazioni e le istanze; limitano le eccezioni di nullità degli atti processuali ai soli casi di assoluta incertezza delle persone o dell'oggetto dell'atto, del luogo di comparizione, o agli elementi essenziali dell'atto stesso (61).

Ne consegue che le parti possono comparire personalmente davanti al Commissario senza l'assistenza di un difensore e che, qualora conferiscano procura alle liti, non sono vincolate in modo stretto al rispetto delle forme prescritte dall'art. 83 c.p.c. Il rito non prevede alcuna preclusione, potremmo dire, in dispregio sopravvenuto alla l. di riforma al c.p.c. del 1990. Così, in ogni momento, qualunque interessato può intervenire in giudizio.

Una volta che sia stata proposta l'azione – da chiunque – essa non può più essere rinunciabile. Anche ove una rinuncia espressa o *per facta concludentia* ci fosse, il commissario sarebbe tenuto a continuare il giudizio. La domanda può essere modificata e/o ampliata discrezionalmente dal commissario, che ben può decidere sia *ultra* che *extra petita*. Si pensi che il giudicato della sentenza commissariale comprende sempre l'accertamento della *qualitas soli* (*ex* art. 34 c.p.c.), indipendentemente dalla tutela richiesta con l'atto introduttivo (62). L'unico limite che il commissario incontra è il contraddittorio, onde dare alle parti la possibilità di difendersi (63).

Il Commissario per gli usi civici dispone di ampi poteri istruttori: può richiedere a tutte le autorità il compimento di atti, la comunicazione di informazioni e il rilascio di copie di documenti, nonché ordinare direttamente l'intervento della forza pubblica (art. 33, legge n. 1766/1927). Egli può inoltre disporre d'ufficio l'assunzione dei mezzi di prova, ma resta comunque tenuto a valutare tutte le risultanze probatorie di cui sia venuto in possesso, in qualunque modo.

Nel giudizio commissariale operano, inoltre, alcune presunzioni storiche di particolare rilievo. La prima è quella di demanialità originaria dei beni appartenenti al Comune, affermata dalle Sezioni unite il 16 luglio 1958, n. 2598. La Corte ha precisato che, poiché il Comune nell'Italia meridionale assunse la veste di ente autarchico solo con la dominazione francese, i beni oggi risultanti

([60]) Cfr. anche le più recenti riforme che hanno modificato l'art. 7 c.p.c. e non sono ancora in vigore.

([61]) Così Cass., sez. II, 19 agosto 2020, n. 17310.

([62]) Cass., sez. II, 15 giugno 2015, n. 12390.

([63]) In tal senso una sentenza molto risalente: Cass., 17 giugno 1938, n. 2065, in *Dir. beni pubblici*, 1938, 506, con nota di V. Andrioli, *Osservazioni sui poteri dei commissari Regionali nei procedimenti di liquidazione di usi civici.*

di sua proprietà devono presumersi appartenuti, in origine, all'*universitas civium*, e dunque qualificarsi come beni di demanio universale.

Analogamente, Cervati osserva che i Comuni italiani acquisirono tardivamente una personalità giuridica distinta da quella dei cittadini: per secoli essi furono considerati *universitates civium*, titolari di beni civici e promiscui. Di conseguenza, ogni bene comunale va presunto, sino a prova contraria, come bene originariamente civico, regolato dal regime giuridico proprio dell'epoca in cui si consolidò la sua appartenenza alla comunità.

Una seconda presunzione di civicità deriva dalla presenza di feudi, secondo il noto brocardo *ubi feudum, ibi demanium*, espresso nella sesta massima della Commissione feudale, la quale dispone che tutti i feudi, salvo le difese costituite secondo le leggi del Regno, sono soggetti a usi civici. Come chiarito dalla Cassazione (64), tale principio trova fondamento nella correlazione tra la preesistenza di una popolazione sul territorio e la concessione in feudo del medesimo, rispecchiando l'assetto agrario del sistema feudale italiano, volto a conciliare le esigenze vitali delle popolazioni locali con l'interesse del feudatario alla coltivazione del fondo.

Ai fini dell'applicazione del principio *ubi feuda, ibi demania*, la natura feudale di un territorio può essere provata innanzitutto mediante l'atto di investitura o di concessione in feudo; ove ciò non sia possibile, essa può desumersi da fonti ritenute equipollenti, come i quintemoni, i cedolari e gli apprezzi ([65]), da cui risulti che per quei terreni venivano pagate regolarmente delle somme.

Per il resto, l'assunzione dei mezzi di prova segue le regole ordinarie del codice di procedura civile, sebbene, data la particolare natura delle controversie, assuma rilievo centrale la consulenza tecnica d'ufficio, che, pur non costituendo mezzo di prova in senso stretto, può risultare decisiva per l'accertamento dell'esistenza di usi civici o proprietà collettive. A tal fine, la giurisprudenza riconosce al Commissario un potere specifico di disporre d'ufficio un'indagine storico-giuridica e documentale, affidata a un esperto della materia, volta a colmare eventuali lacune probatorie (66).

Con l'evoluzione normativa e l'introduzione del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, il processo commissariale ha subito un cambiamento significativo, ma solo in appello. L'articolo 33 del suddetto decreto ha disposto che l'appello contro le decisioni dei commissari regionali (67) è regolato dal rito ordinario di cognizione, ove non diversamente disposto. Inoltre, l'articolo 34 ha modificato l'articolo 32 della l 1766/1927, prevedendo che il reclamo alle corti di appello sia ora disciplinato dall'articolo 33 del d.lgs. 150/2011, abrogando gli articoli dal 2 all'8 della l. 10 luglio 1930, n. 1078. Queste modifiche avrebbero comportato un allineamento del processo commissariale al rito ordinario, con le specifiche deroghe previste dalla nuova normativa. È stata introdotta la notifica di parte per il decorso del termine breve (di 30 giorni) e non vale più la notifica d'ufficio (68). Per il resto si applicano le norme del codice civile di rito.

Il d.lgs. ha comportato delle modifiche anche con riguardo al ricorso per cassazione, il cui termine breve per l'impugnazione è passato dai 45 agli ordinari 60 giorni.

Il giudizio davanti al Commissario si caratterizza per il connotato inquisitorio, in quanto questi esercita ampi poteri processuali speciali nell'interesse della collettività. Tali poteri ricordano,

---

([64]) Cass., sez. II, 6 maggio 1980, n. 2986, in *Giur. agr. it.* 1980, 555 ss., con nota di L. Ramelli Di Celle, *Gli usi civici sugli* ex *feudi laziali.*

([65]) I quintemoni erano tributi in natura o in denaro corrispondenti a una quota del raccolto, generalmente un quinto, versati al proprietario terriero o allo Stato; le cedolari costituivano canoni fissi annuali sugli immobili o sui terreni, indipendenti dall'andamento della produzione; gli apprezzi rappresentavano pagamenti straordinari o supplementari dovuti a particolari condizioni di produttività o a richieste speciali del proprietario.

([66]) Cass., sez. II, 16 marzo 2007, n. 6165; Cass., sez. II, 20 ottobre 2014, n. 22177.

([67]) Per la precisione parla solo di sentenze di liquidazione, ma ovviamente si intendono comprese anche le sentenze di verifica. Non sono impugnabili le sentenze interlocutorie e preparatorie (altre peculiarità del processo commissariale), se non con quella definitiva.

([68]) Invece, la notifica d'ufficio solamente fa decorrere il termine per il ricorso per cassazione. Così Cass., sez. un., 5 ottobre 2009, n. 21193.

sotto alcuni profili, più che il rito pretorile civile, il vecchio giudizio penale innanzi al pretore, dove vi era una certa unificazione tra le funzioni del pubblico ministero e quelle del giudice.

Il giudizio commissariale, come già evidenziato, è di due tipi: incidentale e autonomo.

Il primo si instaura a seguito di opposizione alle operazioni amministrative, in particolare: al progetto di liquidazione *ex* art. 15 r.d. 332/1928, alla verifica demaniale *ex* art. 30 r.d. 332/1928, al decreto di accertamento degli usi civici *ex* art. 42 r.d. 332/1928. Le opposizioni concernono esclusivamente atti amministrativi conclusivi e finali, e non devono essere confuse con gli atti interni dell'istruttoria, come le relazioni generali di carattere storico-giuridico pubblicate dalla Regione ai sensi dell'art. 71 r.d. 332/1928, che sono propedeutiche all'accertamento demaniale. L'opposizione deve essere motivata, ai sensi dell'art. 16 r.d. 332/1928, e specificare i motivi su cui si fonda. Se l'opposizione riguarda solo alcune parti del progetto o della verifica, le parti non contestate si considerano oggetto di "acquiescenza", ai sensi dell'art. 15 r.d. 332/1928, il quale prevede anche il termine decadenziale di 30 giorni dalla pubblicazione del bando relativo all'operazione demaniale e dalla notificazione dell'avviso di deposito ai singoli interessati. Qualora un possessore non abbia ricevuto la notifica, il termine non si considera decorso nei suoi confronti (69). Le opposizioni devono essere presentate al Commissario, che decide come giudice sulle questioni di diritto ai sensi dell'art. 29 r.d. 332/1928. Se invece l'interessato contesta la scelta o la modalità di liquidazione o solleva vizi del provvedimento amministrativo, il ricorso va proposto davanti al TAR. La dottrina concorda nel qualificare l'opposizione come un atto di impugnazione, e non come atto di citazione (70). L'atto con cui il commissario decide sulle opposizioni ha natura di sentenza di mero accertamento, come tutte le altre sentenze emesse da questo organo. Le osservazioni presentate in sede amministrativa, invece, sono da considerarsi atti di partecipazione al procedimento, privi della valenza giuridica di opposizione. In difetto di opposizione, il progetto diventa esecutivo e l'accertamento acquisisce definitività limitatamente alle terre esaminate; non è possibile promuovere successivamente il contenzioso sulle stesse terre. Qualora le operazioni di verifica abbiano riguardato solo alcune porzioni del demanio, restano sempre possibili accertamenti giurisdizionali sulle terre escluse.

Il giudizio autonomo si instaura d'ufficio mediante decreto commissariale che fissa l'udienza e viene notificato alle parti, oppure su domanda di parte. L'iniziativa d'ufficio è prevista dall'art. 29, primo comma, norma concepita nell'epoca in cui il Commissario cumulava sia le funzioni amministrative sia quelle giurisdizionali. A questo scopo, è pure stabilito che le spese per il progetto siano anticipate dai Comuni e che se essi non adempiono a depositarle nei modi stabiliti, il commissario ha il potere di esigerle (71). In caso di domanda proposta d'ufficio e di mancato accoglimento di essa, le spese non seguono la soccombenza, perché il commissario comunque persegue l'interesse pubblico (72). Il commissario è poi tenuto a curare la trascrizione della sentenza (73). Anche questo è un atto amministrativo.

5. La competenza del Commissario in materia di conciliazione

Nell'originario impianto della legge n. 1766 del 1927, la conciliazione costituiva uno strumento di composizione delle liti insorte nel corso delle operazioni commissariali, in un sistema in cui le funzioni amministrative e giurisdizionali del Commissario erano strettamente intrecciate. L'art. 29, comma 3, consentiva di promuovere un esperimento di conciliazione in ogni fase del procedimento, su iniziativa del commissario o su richiesta delle parti, mentre il comma 5 ne

(69) Cfr. G. Cervati, *Opposizione al Commissario per gli usi civici*, in *Giur. compl. CSC* 1955, 551.

(70) Cfr. G. Cervati, *Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico*, cit., 235 ss.

(71) Invece, il processo commissariale è esente dal contributo unificato.

(72) È questo il principio espresso da Cass., sez. II, 16 luglio 2015, n. 14923.

(73) Anche la trascrizione è peculiare in quanto non ha la funzione di garantire il trascrivente dai possibili aventi causa precedenti ad essa. Il fatto che la sentenza ha efficacia *erga omnes* fa perdere di importanza alla trascrizione. La prima, infatti, può essere opposta a chiunque in qualsiasi momento e prescinde dalla trascrizione

subordinava l'efficacia all'approvazione dello stesso commissario e del Ministero dell'economia nazionale, configurando tale vaglio come un controllo di merito su atti incidenti su beni indisponibili.

Con il successivo trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, l'approvazione delle conciliazioni è stata attratta nella sfera amministrativa regionale. Sulla base di tale impostazione, il Consiglio di Stato ha distinto la funzione di promozione della conciliazione (art. 29, comma 3), rimessa al Commissario, dall'attività di approvazione, ritenuta di spettanza regionale (art. 29, comma 5) (74). Ne è derivata una prassi che riduce il ruolo del Commissario a quello di mero verbalizzatore dell'accordo, con sospensione del giudizio in attesa dell'approvazione amministrativa.

Tale ricostruzione, tuttavia, appare difficilmente conciliabile con il potere di iniziativa d'ufficio riconosciuto al Commissario e con la sua funzione di garante dell'interesse pubblico alla conservazione dei beni collettivi, interesse che la Corte costituzionale ha ricondotto al più ampio principio di tutela del paesaggio e dell'ambiente (75). Il Commissario, in quanto titolare di un potere officioso e inquisitorio, non può ridursi al ruolo di terzo neutrale, ma agisce in posizione peculiare, al contempo giudice e parte pubblica, chiamata a verificare la conformità dell'accordo alla destinazione collettiva del bene.

Coerentemente, la giurisprudenza più recente (76) ha riaffermato la natura giurisdizionale e processuale della conciliazione in sede commissariale, assimilabile a quella disciplinata dall'art. 185 c.p.c. L'approvazione del commissario integra la fattispecie negoziale, costituendone elemento essenziale e garantendo il rispetto dell'interesse pubblico. Ne deriva una distinzione netta tra conciliazioni in sede giurisdizionale, la cui efficacia è condizionata all'approvazione commissariale, e conciliazioni in sede amministrativa, riferibili ai procedimenti di liquidazione o verifica di competenza regionale.

L'"esperimento di conciliazione" previsto costituisce un'eventualità auspicabile ma non obbligatoria, attivabile in ogni fase del procedimento giurisdizionale disciplinato dal comma 2 della stessa norma.

Di recente, le Sezioni unite hanno chiarito che, in materia di usi civici, la conciliazione può svolgersi sia davanti al commissario sia davanti agli organi amministrativi (Regioni o Comuni), assumendo connotati differenti a seconda della sede (77). In particolare, la conciliazione avanti al commissario ha natura processuale, analoga a quella disciplinata dall'art. 185 c.p.c. (78) Determina, inoltre, la sospensione del processo fino al suo esito: se positivo, comporta la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio, sul piano processuale, e definisce l'assetto degli interessi e la sorte del bene, sul piano sostanziale; se negativo, comporta la ripresa della trattazione. Essa, tuttavia, necessita dell'approvazione in sede amministrativa per acquistare efficacia.

Va precisato che della conciliazione che investa la *qualitas soli* ha sempre competenza il commissario (anche se l'approvazione rimane in capo alla regione), che deve valutare la compatibilità dell'accordo conciliativo con le norme imperative e gli interessi pubblici coinvolti, con particolare riferimento alla tutela ambientale e paesaggistica. Ove ravvisi un contrasto con tali principi, può disporre la prosecuzione del giudizio (79).

Diversa è la conciliazione innanzi agli organi amministrativi, che si configura come un'attività consensuale di natura amministrativa, riconducibile all'art. 11, l. n. 241/1990. In entrambi

---

([74]) Si veda R. Volante, *La conciliazione in materia di usi civici. Problemi sistematici e ricostruttivi*, in *Il diritto fra interpretazione e storia.* Liber amicorum *per Fabrizio Marinelli*, Napoli 2023, 425 ss.

([75]) Su questo importante aspetto, si v., anche, M.V. Lumetti, *Gli usi civici e la tutela ambientale*, cit., 359 ss.; P. M. Catalani, *La collocazione sistematica degli assetti fondiari collettivi in funzione del rapporto tra comunità e ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, 1 ss.

([76]) T.A.R. Lazio, sez. I ter, 16 marzo 2000, n. 5954, in *Giorn. dir. amm*. 2001, 471, con nota di L. De Lucia, *L'approvazione delle conciliazioni giudiziarie in materia di usi civici.*

([77]) Cass., sez. un., 22 aprile 2024, n. 10755.

([78]) In tal senso anche il parere del Cons. Stato dell'11 febbraio 1981.

([79]) Così Cass., sez. un., 27 gennaio 2025, n. 1901.

i casi, la conciliazione mantiene comunque natura negoziale ed è subordinata alla condizione sospensiva dell'approvazione regionale.

Dal punto di vista delle finalità, mentre in sede giurisdizionale la conciliazione mira a definire le controversie sulla *qualitas soli*, in sede amministrativa essa è volta a chiudere in via concordata procedimenti di competenza regionale. Una volta perfezionato l'accordo e venuta meno l'appartenenza del bene al demanio comunale, cessa la competenza del commissario e ogni eventuale contestazione successiva, riguardante un bene ormai privato, spetta al giudice ordinario.

Infine, va precisato che avverso le sentenze del commissario in tema di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico – incluse quelle di omologa di accordi conciliativi – è ammesso reclamo alla Corte d'appello di Roma, sezione speciale usi civici, o, per la Sicilia, alla Corte di appello di Palermo, prima sezione (80).

Proprio in materia di conciliazione è sorta una questione molto seria, che coinvolge anche l'efficacia *erga omnes* della conciliazione e (in ipotesi) persino del giudicato. Si tratta dell'ipotesi in cui alla conciliazione non abbiano partecipato tutti gli aventi diritto. L'esclusione dal procedimento conciliativo di soggetti che si qualifichino come occupanti e che siano identificabili sulla base della documentazione comunale (ad esempio, domande di sanatoria edilizia) può determinare violazione dell'art. 102 c.p.c. sul litisconsorzio necessario, con conseguente invalidità della conciliazione e degli atti successivi, inclusa l'eventuale compravendita dei terreni resi allodiali (81).

6. Il Commissario e la Costituzione

La persistenza di un ruolo ibrido del Commissario per gli usi civici sollecita inevitabilmente un raffronto con i principi costituzionali che presiedono alla funzione giurisdizionale (82). L'art. 111 Cost., nel sancire il diritto a un giusto processo, pone al centro il principio della terzietà e imparzialità del giudice, considerati essenziali per garantire l'uguaglianza delle parti e il contraddittorio. Senza considerare le residue funzioni amministrative, è evidente come la possibilità per il CUC di promuovere d'ufficio l'azione – dopo aver svolto indagini e acquisito prove unilateralmente – rappresenti una deroga rispetto a tali principi, poiché il giudice si trasforma, almeno nella fase genetica del processo, in parte attiva del procedimento.

La giurisprudenza costituzionale e di legittimità, pur riconoscendo l'anomalia di questa figura, ne hanno ribadito la legittimità sul presupposto che il commissario sia, a tutti gli effetti, un magistrato ordinario inserito nell'organico della giurisdizione (83). Non si tratta, dunque, di un

---

([80]) Spesso viene, invece, proposto il ricorso *ex* art. 111 Cost., ma la Cassazione ha più volte ribadito la sua inammissibilità, data la natura del tutto residuale di quest'ultimo mezzo. Cfr. Cass., sez. un., 22 aprile 2024, n. 10755. Già in tal senso: Cass., sez. un., 4 luglio 2014, n. 15300 e Cass., sez. un., 12 marzo 2002 n. 3575. V anche note 86 e 87.

([81]) In un caso risolto di recente, ma che durava dal 1957, quando fu impugnato un progetto di sistemazione degli usi civici 70 anni, Cass., sez. II, 4 marzo 2025, n. 5729 ha stabilito a questo proposito che la dichiarazione di cessazione della materia del contendere nel giudizio originario non impedisce di riesaminare i presupposti sostanziali della conciliazione, dovendo comunque verificare la legittimità dell'accordo che ha determinato il venir meno dell'interesse delle parti.

([82]) L. 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, al cui art. 2 recita: "Nel giudizio di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici, ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800."

([83]) Sul potere di iniziativa processuale del commissario agli usi civici, la Corte costituzionale ha conosciuto un'evoluzione complessa. La decisione n. 398 del 1989, ha ribadito che lo statuto istituzionale del commissario è quello di un magistrato ordinario, garantito dagli artt. 101 ss. Cost. La sentenza 395 del 1992 (sollecitata dalle Sezioni unite) e l'ordinanza 9 novembre 1992, n. 425, hanno entrambe dichiarato una secca inammissibilità per motivi processuali, in *Foro it*., 1993, I, 4, con nota di F. Pietrosanti, *Tutela giurisdizionale d'ufficio dei diritti d'uso civico?* (che si schierava per l'attribuzione del potere di azione spostato in capo alle Regioni). La sentenza n. 133 del 1993, in *Foro it*., 1993, I, 2126, con nota critica di F. Pietrosanti, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1993, 280, con nota di A. Germanò, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale* - ha riconosciuto il collegamento tra potere officioso commissariale e tutela dell'ambiente e del paesaggio (non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale), pur mettendo in evidenza la deroga alla

giudice straordinario o speciale vietato dall'art. 102, comma 2, Cost., ma di un giudice speciale "per materia" istituito con legge anteriore alla Costituzione e in seguito mantenuto. È però indubbio che il permanere di tali poteri di iniziativa d'ufficio sollevi dubbi di compatibilità con la lettura evolutiva dei principi processuali costituzionali, soprattutto alla luce della crescente valorizzazione del contraddittorio come cardine del giusto processo.

Inoltre, l'attività pre-giudiziale del Commissario sembra collocarsi in una zona grigia tra funzione istruttoria e funzione amministrativa, con la conseguenza che il giudice finisce per assumere un ruolo "di parte" nella stessa vicenda che sarà poi chiamato a decidere. Se, da un lato, ciò risponde a un'esigenza storica – la tutela di diritti collettivi spesso dimenticati o minacciati da usurpazioni e abusi – dall'altro, oggi rischia di apparire un retaggio incompatibile con il modello costituzionale di giurisdizione.

Ne deriva una tensione irrisolta tra la tradizione storica e il diritto costituzionale vivente: il CUC sopravvive come figura ibrida, formalmente inquadrata nella giurisdizione ordinaria, ma sostanzialmente portatrice di un metodo che si discosta molto dai canoni del processo civile contemporaneo.

7. Ragioni per il commissario com'è e come potrebbe essere

Un'analisi equilibrata impone di considerare anche le ragioni pratiche che giustificano, ancora oggi, la sopravvivenza di questa figura atipica. Gli usi civici e i diritti collettivi su terre gravate conservano, infatti, una dimensione peculiare, in quanto attengono alla gestione di beni che appartengono a comunità locali e che, spesso, si trovano esposti a rischi di appropriazione privata o di uso distorto. La possibilità per il Commissario di attivarsi d'ufficio e di promuovere direttamente l'azione giudiziaria è stata storicamente giustificata proprio dall'esigenza di presidiare un interesse diffuso che difficilmente trova un portatore processuale forte. In assenza di un organo con poteri di impulso, molti abusi resterebbero privi di sanzione, a scapito delle collettività locali titolari del diritto.

---

regola di terzietà e il rischio di alterazione della dialettica processuale; nondimeno, la Corte ritenne che la scelta sulle modalità alternative di tutela spettasse al legislatore. Nel frattempo, la Cass., sez. un., 8 gennaio 1994, nn. 858 e 859, in *Giust. civ*., 1994, I, 1523, con nota di F. Marinelli, *Giurisdizione d'ufficio del Commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*; e in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 1994, II, 83, con nota di U. Petronio, *La Cassazione coraggiosa*, dichiarò il difetto di giurisdizione del commissario che aveva agito *motu proprio*. Nello stesso senso, Cass., sez. un., 4 marzo 1994, n. 2131, in *Foro it*, I, 3463 con nota contraria di S. Benini, *Il commissario per gli usi civici poteva avere qualche "chance"* e Cass., sez. un., 9 novembre 1994, n. 9287. Subito dopo è intervenuta la sentenza n. 46 del 1995, cit., che ha introdotto il criterio della «legittimità costituzionale provvisoria», dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, co. 2, l. n. 1766/1927 «nella parte in cui non consente la permanenza» del potere commissariale d'ufficio, in vista di una futura riforma che garantisse «una rigorosa tutela della terzietà del giudice». La soluzione, sebbene transitoria, è stata ribadita dall'ordinanza n. 117 del 199 e dalla sentenza n. 345 del 1997, che giustificò l'impulso d'ufficio in attesa del riordino generale della materia. Dopo poco più di un lustro, Cass., 13 giugno 2013, n. 14903, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.,* 2013, 676, con nota di L. Fulciniti, *Il contrastato impulso processuale del commissario usi civici di nuovo al giudizio della Corte costituzionale*; e in *Foro it*., 2013, I, 2823, con nota di R. Romboli, solleva il dubbio di costituzionalità in relazione al nuovo art. 111 Cost. La Corte cost. risponde con l'ordinanza n. 21 del 2014, in *Giur. cost*., 2014, 297, con nota di R. Chieppa, *Gli effetti su atti del giudizio compiuti in conformità a sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di norma processuale: le risalenti divergenze interpretative sugli usi civici restano nella memoria del* giudice a quo - che, pur rilevando il rafforzamento del principio di terzietà (anche alla luce dell'art. 111 Cost.), dichiarò inammissibile la questione. Con la sentenza n. 113 del 2018, in *Giur. it*., 2019, 1303, con nota di F. Marinelli, *La Corte costituzionale e la tutela degli usi civici e dei domini collettivi*; in *Giur. cost*., 2018, 1275, con nota di Politi, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?* confermò l'impostazione provvisoria, constatando però l'abrogazione dell'art. 5 l. n. 491/1993, che prefigurava il riordino. La recente sentenza n. 125 del 2025, infine, ha ricostruito tale filone, escludendo che le novelle costituzionali del 1999 (art. 111 Cost.) e del 2022 (art. 9 Cost.) abbiano inciso sull'essenza dei principi supremi già individuati, riaffermando che l'impulso commissariale – pur problematico sul piano della terzietà – rimane preferibile, in mancanza di un intervento legislativo, alla completa assenza di tutela dell'interesse nazionale alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

In questa prospettiva, il CUC è stato visto come un garante della legalità sostanziale, capace di attivarsi anche senza una domanda di parte e di difendere l'integrità di patrimoni collettivi che, altrimenti, rischierebbero di essere compromessi. Si tratta, in altre parole, di una funzione che colma la distanza tra l'interesse della comunità e l'inerzia dei soggetti che dovrebbero farsene carico, riconducendosi a un modello "paternalistico" di giurisdizione che si giustifica alla luce della peculiarità della materia.

Tuttavia, se queste ragioni possono spiegare l'origine e la durata del Commissario agli usi civici, non possono celarne l'anacronismo rispetto al quadro costituzionale e processuale attuale. Il mantenimento di poteri inquisitori e di impulso d'ufficio appare oggi difficilmente conciliabile con i principi del giusto processo, così come delineati dall'art. 111 Cost., e con il ruolo paritario che le parti devono avere nella dinamica processuale. La commistione di funzioni amministrative e giudiziarie, poi, risulta ulteriormente problematica alla luce del principio di separazione dei poteri e della netta distinzione tra funzione giurisdizionale e funzione amministrativa.

In questa prospettiva, una riforma della disciplina appare quanto mai necessaria. Essa dovrebbe, da un lato, completare il processo di regionalizzazione mediante la piena devoluzione alle Regioni delle residue funzioni amministrative; dall'altro, ridefinire le modalità di esercizio dell'azione in giudizio, prevedendo che l'iniziativa non spetti più al Commissario, ma a un pubblico ministero *ad hoc*, dotato delle specifiche competenze richieste dalla materia, nonché ai soggetti esponenziali delle collettività locali o ad altri organi pubblici espressamente individuati e obbligati, in determinate circostanze, a promuovere l'azione di verifica (84).

Parallelamente, sarebbe necessario intervenire sul piano processuale per assicurare la piena efficacia *erga omnes* del giudicato, garantendo che tutti i soggetti potenzialmente incisi dagli effetti della decisione siano adeguatamente coinvolti, anche mediante strumenti di pubblicità e notificazione più efficaci, come i pubblici proclami (85).

Data la sicurezza che tutti i destinatari del giudicato siano nel processo, nel rispetto dell'art. 102 c.p.c., si potrebbe anche pensare a prevedere le preclusioni dell'attività processuale, in linea con l'attuale rito ordinario di cognizione di primo grado.

Solo attraverso tale duplice intervento – organizzativo e processuale – la figura del Commissario agli usi civici potrebbe essere ricondotta entro i confini di una giurisdizione coerente con i principi costituzionali, senza però attenuare la funzione di tutela degli interessi collettivi che ne aveva originariamente giustificato l'istituzione.

Va infine sottolineato che a causa delle numerose peculiarità che la contraddistinguono e l'assoluta unicità rispetto al panorama ordinario, la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici è qualificata come una giurisdizione speciale, accanto ad altri plessi giurisdizionali che operano in concorrenza con il giudice ordinario e con quello amministrativo. Tale qualificazione discende dall'impostazione storica del legislatore del 1927, che, come detto, intese attribuire a un organo *ad hoc* la funzione di dirimere controversie particolarmente complesse e legate a interessi collettivi.

Dal punto di vista processuale, tuttavia, la struttura del giudizio appare più vicina a un appello civile che a una giurisdizione separata e autonoma. Il secondo grado di giudizio è infatti un

---

(84) A questo proposito, valga richiamare la distinzione tra azione promossa dallo stesso giudice e azione promossa dal P.M. che fa A. Proto Pisani, *Dell'esercizio dell'azione*, in *Commentario del codice di procedura civile*, dir. E. Allorio, Torino 1973, I, 2,1051, il quale chiarisce che mentre l'esercizio dell'azione da parte del p.m. deroga al principio della normale correlazione tra titolarità del diritto sostanziale e titolarità del diritto d'azione, ma non al principio della domanda, con l'iniziativa d'ufficio «è proprio il principio della domanda che viene derogato in quanto l'attività giurisdizionale è esercitata d'ufficio senza la richiesta di un soggetto estraneo all'attività giurisdizionale stessa.

(85) Su queste problematiche, R. Volante, *La questione di giudicato sull'accertamento degli usi civici. Irriducibilità dei diritti collettivi allo schema della proprietà e tecniche di approssimazione della giurisprudenza di legittimità*, in *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, Torino 2019, 445 ss. mette in evidenza le tecniche di approssimazione, usate dalla giurisprudenza di Cassazione, per ricreare i limiti oggettivi e soggettivi del giudicato sostanziale della sentenza che accerta l'esistenza di diritti collettivi sulla terra.

appello proposto dinanzi a una sezione specializzata della Corte d'appello, le cui sentenze sono impugnabili *ex* art. 360 ss. c.p.c., con la particolarità che l'impugnazione può essere esperita anche da qualsiasi residente quale appartenente alla collettività che si assuma leso dalla sentenza. La sentenza del CUC, ove non impugnabile in appello, può essere oggetto di ricorso straordinario per cassazione *ex* art. 111 Cost. (86), con piena applicazione dei motivi di cui all'art. 360 c.p.c. (87). È dunque garantita una sindacabilità piena in sede di legittimità, a conferma della sostanziale riconduzione del sistema – almeno sul piano delle impugnazioni – al circuito della giurisdizione ordinaria.

Resta tuttavia peculiare la possibilità di proporre anche il motivo di cui all'art. 360, n. 1, c.p.c., cioè il difetto di giurisdizione, prospettabile in termini di conflitto con il giudice ordinario. Ne deriva che la giurisdizione speciale del Commissario non ha una sfera del tutto chiusa e intangibile, ma resta permeabile alla verifica di compatibilità con la giurisdizione ordinaria. Analoga peculiarità si riscontra con riferimento al regolamento di giurisdizione *ex* art. 41 c.p.c., che in questo contesto conserva un regime derogatorio: mentre nelle cause civili ordinarie esso è proponibile solo fino a qualsiasi decisione, nel processo innanzi al Commissario è ammissibile anche dopo una decisione non definitiva.

Questa deroga accentua ulteriormente la difficoltà di incasellare in maniera lineare il rapporto tra CUC e giudice civile, poiché la giurisdizione speciale si innesta in un contesto che rimane, sotto molti profili, quello della giurisdizione ordinaria. In definitiva, la collocazione del CUC nel riparto delle giurisdizioni continua a rappresentare un nodo problematico: se formalmente costituisce un giudice speciale, di fatto opera all'interno del sistema processuale civile, subendo la disciplina e le garanzie proprie della giurisdizione ordinaria, ma con eccezioni che ne confermano l'originalità e, per certi aspetti, l'estraneità ai modelli tradizionali di riparto.

Una riformulazione del procedimento, nei termini sopra delineati, potrebbe persino ricondurre il Commissario agli usi civici nell'ambito della sezione specializzata agraria del tribunale, configurandolo come una sorta di "sezione nella sezione", purché vi si designassero magistrati stabilmente dedicati alla materia e ambienti adatti ad ospitare l'enorme archivio commissariale, sul quale si basa gran parte dell'istruzione probatoria. Una simile soluzione consentirebbe di superare le incertezze ancora aperte sul piano del riparto di giurisdizione, garantendo maggiore coerenza e continuità di competenze.

([86]) In accordo con Cass., sez. un., 23 gennaio 1995, n. 761, si sottraggono al "reclamo" alla Corte d'appello - e sono, quindi, direttamente impugnabili con ricorso per cassazione, a norma dell'art. 111 Cost. - le decisioni ed i provvedimenti, con cui il commissario, ai sensi dell'art. 30 l. n. 1766 del 1927, in via provvisoria ed in attesa di decisioni irrevocabili sui diritti in contestazione, abbiano definito questioni inerenti al possesso od all'esercizio dei diritti medesimi, ovvero risolto incidenti od opposizioni sollevate in sede di esecuzione di tali determinazioni e statuizioni provvisorie o questioni concernenti somme e compensi dovuti in esito ad operazioni liquidatorie. L'orientamento giurisprudenziale delle Sezioni unite è assolutamente consolidato in tal senso, cfr., tra altre, 19 febbraio 2002, n. 2419; 11 settembre 2003, n. 13352; 22 dicembre 2010, n. 25986; 4 luglio 2014, n. 15300; 27 ottobre 1993 n. 10689; 9 giugno 1992 n. 7071; 10 marzo 1992 n. 2853; 25 marzo 1991 n. 3193; 16 dicembre 1986 n. 7540; 28 ottobre 1983 n. 6372; 23 gennaio 1980, n. 555; 6 febbraio 1978, n. 520; 15 marzo 1975 n. 1004; 29 aprile 1966 n. 1090; nonché Cass., sez. II, 26 giugno 2015, n. 13299; Cass., sez. I, 23 giugno 1990, n. 424.

([87]) Va ricordato che l'art. 32 della legge del 1927, nella sua formulazione originaria, prevedeva esclusivamente il ricorso in appello, da svolgersi nelle forme ordinarie dell'appello civile. Il termine per l'impugnazione era di 30 giorni, che decorrevano dalla comunicazione del deposito della sentenza e non già dalla notifica di parte. La corte che accoglieva l'appello poteva rinviare al commissario. Nel silenzio della legge, e ancor prima che entrasse in vigore la Costituzione, si è sempre ritenuto ammissibile il ricorso per cassazione nelle forme ordinarie. La l. 10 luglio 1930, n. 1078, che istituì la sezione specializzata di appello di Roma, stabilì che il termine per il ricorso in Cassazione fosse di 45 giorni dalla notifica d'ufficio del deposito della sentenza. Coerentemente, il legislatore dispose che la Cassazione potesse rinviare solo alla corte d'appello, e non al commissario in primo grado. Dopo il varo della Costituzione, si affermò il principio per cui questo regime di impugnazione riguardasse esclusivamente le sentenze del Commissario con cui si accerta l'esistenza, la natura o l'estensione degli usi civici. Le sentenze con cui, a seguito dell'accertamento, dispongano su materie diverse (v. nota precedente), in assenza di altri mezzi di impugnazione, sono soggette solo a ricorso *ex* art. 111 Cost.

Rimarrebbe tuttavia da valutare l'impatto di una tale scelta sull'attuale assetto delle impugnazioni, poiché le questioni di giurisdizione oggi rivestono un ruolo centrale, affidando alla Cassazione la decisione in via diretta e immediata, senza la mediazione del secondo grado di giudizio.

L'eventuale integrazione nella giustizia agraria, dunque, pur assicurando un modello più unitario e razionale, comporterebbe anche la perdita di questa via accelerata di controllo nomofilattico, il che impone una riflessione attenta sull'equilibrio tra efficienza, garanzia e specialità della giurisdizione.