

**REPUBBLICA ITALIANA**  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PICCIALLI Luigi - Presidente -

Dott. NUZZO Laurenza - Consigliere -

Dott. CORRENTI Vincenzo - Consigliere -

Dott. ORICCHIO Antonio - Consigliere -

Dott. ABETE Luigi - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 24125/2009 R.G. proposto da:

COMUNE di CASTEL di TORA - c.f./p.i.v.a. (OMISSIS) - in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso in virtù di procura speciale in calce al ricorso dall'avvocato BONCOMPAGNI Angela ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Tacito, n. 23;

- ricorrente -

contro

COMMISSARIO per la LIQUIDAZIONE degli USI CIVICI per il LAZIO, la TOSCANA e l'UMBRIA;

- intimato -

e REGIONE LAZIO;

- intimata -

avverso la sentenza n. 13 dei 7.5/24.6.2009 della corte d'appello di Roma, (Sez. Usi Civici);

Udita la relazione della causa svolta all'udienza pubblica del 5 maggio 2015 dal Consigliere Dott. Luigi Abete, Udito il Pubblico Ministero, in persona del sostituto procuratore generale Dott. SGROI Carmelo, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

## Svolgimento del processo

Con *decreto in data 29.12.2000* il Commissario degli Usi civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria dava inizio ex officio ad un procedimento diretto al reperimento, alla collazione ed alla conseguente trascrizione dei provvedimenti emessi dal proprio ufficio per il territorio del comune di Castel di Tora.

Disposta la nomina di un consulente, all'udienza fissata per l'affidamento dell'incarico il sindaco del comune di Castel di Tora eccepiva il difetto di giurisdizione del Commissario, assumendo che l'attività oggetto dell'iniziativa officiosa ricadeva nella competenza della regione Lazio, ed al contempo l'esistenza di una preclusione prò judicato.

Designato un nuovo consulente - a motivo della rinuncia di quello in precedenza incaricato - depositata la relazione dell'ausiliario, con ricorso D.Lgs. n. 115 del 2002, ex art. 170, il comune di Castel di Tora proponeva opposizione avverso la liquidazione, opposizione poi dichiarata con ordinanza del 16.7.2004 improcedibile giacchè tardivamente proposta.

In data 14.4.2005 si costituiva il comune di Castel di Tora ed all'uopo reiterava le eccezioni formulate in precedenza.

In data 26.2.2008 il Commissario dava atto che con sentenza n. 6406/2006 le sezioni unite di questa Corte di legittimità avevano accolto il regolamento preventivo di giurisdizione proposto dalla regione Lazio in relazione ad un analogo giudizio e su tale presupposto dichiarava l'estinzione del procedimento.

Avverso tale decisione, con atto notificato sia al Commissario che alla regione Lazio, proponeva reclamo il comune di Castel di Tora.

Non si costituivano i reclamati.

Con sentenza n. 13 dei 7.5/24.6.2009 la corte d'appello di Roma respingeva il reclamo nulla statuendo in ordine alle spese.

Esplicitava la corte territoriale che "l'interesse che muove il Comune è quello di non pagare le spese di C.T.U.: ma la liquidazione delle stesse a carico del reclamante non potrebbe essere modificata neppure se la causa si fosse conclusa con una sentenza che avesse dato atto della carenza assoluta di giurisdizione commissariale" (così sentenza d'appello, pag. 3); che "una volta che le spese della consulenza furono poste a carico provvisorio della parte, all'epoca non costituita (...) l'errore concettuale, non più emendabile con mezzi ordinari (per decadenza della speciale opposizione), si sarebbe perpetuato in sede decisoria, proprio per il vizio originale che affettava il procedimento, iniziato d'ufficio senza parti contrapposte, circostanza questa che non avrebbe permesso di identificare una parte soccombente a cui addebitare provvisoriamente la liquidazione dei compensi dell'ausiliare" (così sentenza d'appello, pag. 3); che "deve dunque ritenersi che, ferma restando l'infondatezza del reclamo sulla pronuncia di estinzione, non è tangibile in questa sede neppure l'omessa pronuncia sulle spese della consulenza" (così sentenza d'appello, pag. 3).

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso il Comune di Castel di Tora; ne chiede sulla scorta di due motivi la cassazione con ogni conseguente statuizione in ordine alle spese.

Gli intimati, Commissario per la Liquidazione degli Usi Civici per il Lazio, la Toscana e l'Umbria nonché la Regione Lazio, non hanno svolto difese.

### Motivi della decisione

Con il primo motivo il ricorrente deduce violazione o falsa applicazione *dell'art. 2907 c.c.*, comma 1 ed *artt. 81 e 101 c.p.c.*;

violazione *dell'art. 91 c.p.c.* e segg..

Adduce che "al Commissario liquidatore degli usi civici deve necessariamente attribuirsi la qualità di parte non solamente formale, ma anche sostanziale, essendo ad esso ancora oggi riferibile ed imputabile (...) la funzione amministrativa di cura dell'interesse pubblico della collettività nazionale alla globale tutela del paesaggio e dell'ambiente" (così ricorso, pag. 7); che, "allo stato attuale, il temporaneo riconoscimento in favore del Commissario liquidatore del potere di azione dinanzi a sé non può più prescindere dall'applicazione delle regole del processo equo, ed in particolare non può più prescindere dall'applicazione delle regole della uguale responsabilità delle parti per le spese processuali" (così ricorso, pag. 8); che, quindi, "la definizione del processo dinanzi al Commissario liquidatore non può prescindere dalla pronuncia sulle spese di lite, così come stabilito *dall'art. 91 c.p.c.*" (così ricorso, pag. 8); che, qualora si reputi che il Commissario liquidatore, promuovendo dinanzi a se stesso il giudizio, faccia valere situazioni giuridiche imputabili alla regione cui le relative funzioni amministrative sono state trasferite, devesi ritenere conseguentemente che il Commissario liquidatore abbia "qualità di parte formale, quale sostituto processuale della Regione" (così ricorso, pag. 9); che, nondimeno, "nella sostituzione processuale il sostituto non è affatto estraneo al rischio degli effetti negativi del processo" (così ricorso, pag. 9).

Con il secondo motivo il ricorrente deduce violazione o falsa applicazione degli *artt. 81, 101 c.p.c.*, *art. 102 c.p.c.*, comma 2 e *art. 354 c.p.c.*, comma 1.

Adduce che, "nel caso fosse considerato che il Commissario liquidatore, promuovendo dinanzi a se stesso il giudizio, abbia assunto una iniziativa rivolta a far valere in giudizio situazioni giuridiche imputabili esclusivamente alla Regione (...), trattandosi di una ipotesi di sostituzione processuale, il giudice avrebbe dovuto ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti della parte sostituita" (così ricorso, pag. 11); che "risulta quindi evidente che, trattandosi di sostituzione processuale, occorreva integrare il contraddittorio nei confronti della regione Lazio e che (...) l'incompletezza del contraddittorio non costituisce ragione impediente per la pronuncia sulle spese, ma rende solo (...) doveroso l'annullamento della pronuncia, con rinvio della causa al primo giudice" (così ricorso, pag. 11).

Si giustifica la disamina congiunta di ambedue i motivi di ricorso.

Entrambi i motivi, comunque, sono destituiti di fondamento.

Si rappresenta che indubbiamente (cfr. Cass. sez. un. 28.1.1994, n. 858) il *D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, ha comportato il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative già affidate ai

commissari regionali per gli usi civici (dapprima investiti e di funzioni amministrative e di funzioni giurisdizionali: cfr. Cass. sez. un. 9.7.1968, n. 2352).

Si rappresenta tuttavia che il potere di iniziativa officiosa, che in rapporto evidentemente alle funzioni giurisdizionali ovvero ai fini della definizione delle questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico (cfr. Cass. sez. un. 4.1.1975, n. 3) la *L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29*, devolve ai commissari regionali, è stato espressamente fatto salvo dalla Corte costituzionale giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria (più volte applicato dalla Consulta), "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" preannunciato dalla *L. 4 dicembre 1993, n. 491, art. 5*, merce la pronuncia n. 46 del 1995 (nella circostanza il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della *L. n. 1766 del 1927, art. 29, comma 2*, nella parte in cui - come interpretato da questa Corte di legittimità - non consente la permanenza del potere di iniziativa processuale dei commissari regionali per gli usi civici).

In questo quadro si rileva quanto segue.

Per un verso, è da escludere che, allo stato ovvero all'esito del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative, il commissario regionale per gli usi civici faccia in ogni caso valere in giudizio situazioni giuridiche necessariamente coinvolgenti le potestà amministrative devolute alle regioni e, dunque, che si sia al cospetto - siccome si assume - di un fenomeno di sostituzione processuale.

Propriamente, se è vero che normalmente le funzioni giurisdizionali si connotano come "accessorie ed incidentali" rispetto alle funzioni amministrative (cfr. Cass. sez. un. 28.1.1994, n. 858), è pur vero che l'esplicazione delle funzioni giurisdizionali ben può prescindere dalla pendenza stessa di un procedimento amministrativo (cfr. Cass. sez. un. 20.7.1971, n. 2365).

Del resto è significativo notare che l'ente territoriale ricorrente non disconosce tale ultima eventualità, tant'è che deduce testualmente che "nel caso fosse considerato che il Commissario liquidatore (...) abbia assunto una iniziativa rivolta a far valere in giudizio situazioni giuridiche imputabili esclusivamente alla Regione (...)" (così ricorso, pag. 11).

Per altro verso, è da ammettere che la regola *victus victori*, alla cui stregua cioè il soccombente ha da sopportare la totalità delle spese giudiziali, non può trovare concreta applicazione allorchè non si è al cospetto di una vera e propria lite tra parti e non si configuri, quindi, una situazione di soccombenza.

Più esattamente questa Corte di legittimità spiega che, con riguardo ai procedimenti in cui è parte, l'ufficio del P.M. non può essere condannato al pagamento delle spese del giudizio nell'ipotesi di soccombenza, trattandosi di un organo propulsore dell'attività giurisdizionale, che ha la funzione di garantire la corretta applicazione della legge, con poteri meramente processuali, diversi da quelli svolti dalle parti, esercitati per dovere di ufficio e nell'interesse pubblico (cfr. Cass. 17.2.2010, n. 3824).

E, similmente, con riferimento allo specifico terreno della vicenda de qua agitur, questa Corte, seppur in epoca risalente, ebbe a puntualizzare che la facoltà del commissario per gli usi civici di agire d'ufficio è in relazione all'interesse pubblico e non all'interesse privato che possa contrapporsi per escludere il diritto di proprietà demaniale di uso civico (cfr. Cass. 8.2.1937, n. 346, in *Giur. il.* 1937, 1<sup>^</sup>, 1, 546).

Alla luce dei riferiti insegnamenti, pertanto, in nessun modo può essere condivisa la prospettazione del ricorrente secondo cui "il Commissario liquidatore, che ancor oggi eserciti l'azione dinanzi a se stesso, impegna la propria responsabilità per le spese processuali e corre il rischio di doverle sopportare" (così ricorso, pag. 8).

Gli intimati non hanno svolto difese.

Nonostante il rigetto del ricorso, perciò, nessuna statuizione va assunta in ordine alle spese.

**P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 5 maggio 2015.

Depositato in Cancelleria il 16 luglio 2015