

**Cass. civ. Sez. Unite, Ord., (ud. 29/01/2019) 26-02-2019, n. 5644**

**COMPETENZA E GIURISDIZIONE CIVILE**

Regolamento di giurisdizione

**USI CIVICI**

**Fatto Diritto P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CURZIO Pietro - Primo Presidente f.f. -  
Dott. VIVALDI Roberta - Presidente di Sez. -  
Dott. GENOVESE Francesco Antonio - rel. Consigliere -  
Dott. SAMBITO Maria Giovanna - Consigliere -  
Dott. DORONZO Adriana - Consigliere -  
Dott. BRUSCHETTA Ernestino Luigi - Consigliere -  
Dott. ORICCHIO Antonio - Consigliere -  
Dott. GARRI Fabrizia - Consigliere -  
Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -  
ha pronunciato la seguente:

**ORDINANZA**

sul ricorso 15411/2018 proposto da:

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MARCANTONIO COLONNA 27, presso l'Avvocatura regionale, rappresentata e difesa dall'avvocato RITA SANTO;

- ricorrente -

E.S., in proprio e nella qualità di amministratrice unica ed unica socia di FONDI HOLIDAY CAMP S.R.L., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA RUGGERO FAURO 43, presso lo studio dell'avvocato PETRONIO UGO, che le rappresenta e difende;

T.F., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA G.P. DA PALESTRINA 47, presso lo studio dell'avvocato CARDARELLI FRANCESCO, rappresentato e difeso dall'avvocato ZAZA D'AULISIO;

- ricorrenti successivi -

contro

COMUNE DI FONDI, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE DELL'UMANESIMO 69, presso lo studio dell'avvocato CARMELA DEL PRETE, rappresentato e difeso dall'avvocato ANTONIO CARDINALE;

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MARCANTONIO COLONNA 27, presso l'Avvocatura regionale, rappresentata e difesa dall'avvocato RITA SANTO;

- controricorrenti e ricorrenti incidentali -

e contro

M.G., D.R.R., F.L., D.R.R., M.G.;

- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 51/2017 del COMMISSARIATO PER GLI USI CIVICI. Ucita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 29/01/2019 dal Consigliere Dott. FRANCESCO ANTONIO GENOVESE;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ALBERTO CARDINO, il quale chiede che la Corte voglia dichiarare la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Lazio, Umbria e Toscana, assumendo i provvedimenti di cui all'art. 382 c.p.c..

**Svolgimento del processo**

1.- Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana (d'ora in avanti, solo: Commissario), rilevato che da notizie di stampa risultavano alienati alcuni terreni di demanio civico siti nel territorio del Comune di Fondi, ha citato innanzi a sè, per l'udienza del 12 marzo 2018, il predetto Comune, la Regione Lazio nonché la signora E.S. ed il sig. T.F., che si erano resi acquirenti dei fondi, al fine di accertare se i detti terreni avessero la predicata natura demaniale civica (qualitas soli) e se essa, ove sussistente, non impedisse l'alienazione dei cespiti. Le parti citate si sono costituite e la causa è stata rinviata all'udienza del 28 maggio 2018.

1.1.- Successivamente, con provvedimento del 29 maggio, il Commissario ha chiesto la partecipazione al giudizio di una speciale rappresentanza dei naturali di Fondi, ai sensi del R.D. n. 332 del 1928, art. 75, per escludere il conflitto d'interesse tra i diretti interessati con gli enti esercenti i poteri amministrativi, conferendo il mandato alla Regione per la nomina di essa.

1.2.- A tal uopo la Speciale Rappresentanza è stata costituita con determinazione dirigenziale della Regione Lazio (n. G04382 del 5 aprile 2018) nelle persone dei sigg. M.G., F.L. e D.R.R., tutti residenti a Fondi, e la causa è stata rinviata all'udienza del 16 luglio 2018, quando il Commissario l'ha riservata in decisione.

2.- Era in effetti accaduto che: a) il Comune di Fondi, titolare di un vasto comprensorio di terreni ad uso civico posto in località (OMISSIS), aveva chiesto alla Regione di autorizzare il mutamento della destinazione d'uso di una parte delle aree in esso rientranti, essendo già intervenuto (fin dal 4 settembre 1967) un D.M. Agricoltura e Foreste (il cd. DM Schietroma, dal nome del Ministro dell'epoca) per il mutamento della destinazione d'uso di circa 90,00 ha, ai fini della valorizzazione turistica; e b) l'Ente locale aveva, con Delib. Comunale n. 50 (del 19 aprile 2011), valevole quale variante del PRG, ai sensi della LR n. 59 del 1985, finalizzata alla definitiva sistemazione urbanistica ed amministrativa delle strutture ricettive all'aria aperta di quel territorio, interessato anche il regime di una parte dei menzionati terreni, già votati ad uso civico.

2.1.- A miglior specificazione di quanto detto, il Comune di Fondi aveva chiesto alla Regione di autorizzare il mutamento della destinazione d'uso dei terreni non ricompresi nel perimetro dell'anzidetto D.M. del 1967, con una proposta di stima peritale approvata dal consiglio comunale (con Delib. n. 33 del 2012), e la richiesta era stata autorizzata dalla Regione (D.R. Agricoltura) con determinazione n. A03227 del 16 aprile 2012, che aveva altresì "sdemanializzato" le aree, unitamente a quelle già mutate con il menzionato D.M. Schietroma, e autorizzato altresì la loro alienazione ai sensi della L.R. Lazio n. 1 del 1986, art. 8.

2.2.- Lo stesso Comune aveva poi deliberato (con atti nn. 83 e 87 del 30 settembre 2016) di alienare i terreni, già appartenenti al demanio di uso civico, ai richiedenti sigg. T.F. e E.S., quale a.u. della srl Fondi Holiday Camp (deliberazione eseguita, con atto pubblico rogitato dal notaio Fi. di Roma in data 9 maggio 2017, in favore della seconda società).

3.- Nel corso del procedimento in esame, le parti pubbliche costituite la Regione ed il Comune), con i loro atti, hanno eccepito il difetto di giurisdizione del Commissario e, per prima, la Regione Lazio, con ricorso notificato a mezzo posta in data 16 maggio 2018, ha proposto un Regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41 c.p.c., per sentir dichiarare il difetto di giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana.

3.1.- Il Comune di Fondi ha proposto, a sua volta, ricorso incidentale per regolamento preventivo di giurisdizione (notificato il 5 giugno 2018) "adesivo", volto a far dichiarare il difetto di giurisdizione dello stesso Commissario.

3.2.- Ulteriori ricorsi per regolamento preventivo hanno, altresì, proposto le parti private E.S., in proprio e nella qualità, con atto notificato il 28 maggio 2018) e T.F. (ricorso notificato il 11 luglio 2018).

3.3.- Il Commissario, con ordinanza del 20 luglio 2018, ha disposto la sospensione del processo.

4.- La Regione Lazio, con il suo ricorso, ha premesso i fatti che si sono sopra narrati ed ha osservato che, nel caso in esame, l'alienazione dei terreni non configurerebbe - in alcun modo - una contestazione della loro natura, ormai ex demaniale, essendo intervenuti i provvedimenti che ne hanno disposto il mutamento di destinazione e la conseguente "sdemanializzazione", incisiva della qualitas soli, sì che gli stessi sarebbero ormai, pacificamente, sottratti al precedente regime di inalienabilità ed indisponibilità.

4.1.- In presenza di tali mutamenti, sarebbe venuta meno anche la giurisdizione del Commissario che, per giurisprudenza delle SU civili di questa Corte, sussisterebbe solo quando si controverta della natura e della estensione dei diritti di uso civico, non già quando, come nel caso, sia pacifico l'avvenuto mutamento della loro condizione giuridica.

5.- La signora E.S., in proprio e nella qualità di a.u. e di unica socia della srl Fondi Holiday Camp, ha proposto, a sua volta, un regolamento preventivo facendo valere la violazione e falsa applicazione: della L. n. 1766 del 1927, art. 29; L. n. 2248 del 1865, art. 5, All. E; del principio di riparto della giurisdizione e del giusto processo e il difetto assoluto di giurisdizione del Commissario, sulla base del rilievo che l'alienazione dei terreni non può essere considerata come "contestazione implicita della loro natura demaniale", poiché quest'ultima sarebbe già cessata, sicché non poteva procedersi all'accertamento della qualitas soli, essendo quella civica ormai scomparsa sulla base dell'esercizio di potestà già spettanti al Ministro dell'Agricoltura ed ora alla Regione Lazio, in forza dei decreti di regionalizzazione (nn. 11 del 1972 e 616 del 1977), sicché il potere di disapplicazione spetterebbe al Commissario solo nell'ambito della propria giurisdizione, quando questa sia pacificamente a Lui accordabile.

6.- Il Comune di Fondi, con "controrricorso e ricorso incidentale", qualificato come adesivo (p. 4), propone a sua volta un altro regolamento preventivo, facendo valere la violazione e falsa applicazione della L. n. 1766 del 1927, art. 29 e il difetto assoluto di giurisdizione del Commissario, sulla base del rilievo che la giurisdizione si determina con riguardo alla legge e allo stato di fatto esistente al momento della domanda, a norma dell'art. 5 c.p.c., e che i terreni del procedimento commissariale avevano subito il mutamento di destinazione e la "sdemanializzazione" (con la predetta Determinazione dirigenziale del 2012), sicché - anche secondo questo ricorrente - non sussisterebbe, ab origine, la giurisdizione commissariale.

7.- Infine, ha proposto ricorso per regolamento preventivo il sig. T.F., svolgendo argomenti analoghi a quelli già ricordati.

8.- Nella requisitoria scritta, depositata ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., il pubblico ministero ha concluso per la dichiarazione della giurisdizione del Commissario, con i provvedimenti di cui all'art. 382 c.p.c..

9.- Tutti i ricorrenti hanno depositato memorie scritte di replica alla requisitoria del PG.

## Motivi della decisione

1.- La Corte, sia pure d'ufficio, deve innanzitutto esaminare la questione dell'ammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione proposto da una pluralità di parti, ciascuna con un proprio ricorso notificato alle altre.

1.1.- Ebbene, tali ricorsi sono tutti ammissibili in base al principio che questa Corte (Sez. U, Sentenza n. 5743 del 1987 e Ordinanza n. 25047 del 2005) ha già affermato enunciando la regola iuris secondo cui la legittimazione a proporre ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione spetta a ciascuna parte, ai sensi dell'art. 41 c.p.c. e, pertanto, anche all'interventore volontario, in entrambe le ipotesi contemplate dall'art. 105 c.p.c..

1.2.- In sostanza, nella specie, tutte le parti hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, ciascuna con atto tempestivamente notificato, prima ancora che la causa fosse avviata alla decisione di merito, bene osservando il principio di diritto secondo cui il momento preclusivo della proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione deve individuarsi in quello in cui l'attività processuale delle parti in primo grado si esaurisce ed inizia il momento decisivo della causa, sicchè, ove sia prevista l'udienza di discussione di quest'ultima, esso coincide con la sua chiusura, mentre, in assenza della stessa, occorre fare riferimento allo scadere dei termini per lo scambio degli scritti conclusionali (Sez. U, Ordinanza interlocutoria n. 15539 del 2016). Nella specie, i ricorsi per regolamento sono stati proposti quando neppure il Commissario aveva trattenuto la causa in decisione.

2.- Quanto al merito dei ricorsi, ha osservato il PG che le parti ricorrenti hanno affermato l'insussistenza di qualsivoglia contestazione in ordine al fatto che, alla data della domanda introduttiva del giudizio (17 ottobre 2017), non poteva più darsi alcuna questione relativa alla demanialità dei terreni oggetto di deliberazioni di variante, sicchè ogni controversia relativa alla legittimità degli atti di "sdemanializzazione" avrebbe dovuto porsi soltanto davanti al GA (e non al Commissario).

2.1.- Ma, nella specie, ha proseguito il PM, nel provvedimento adottato in data 20 luglio 2018 (a scioglimento della riserva presa all'udienza del 16 precedente), il più volte menzionato Commissario ha ipotizzato la violazione di legge conseguente alla sopraggiunta declaratoria di illegittimità costituzionale della L.R. Lazio n. 1 del 1986, art. 8, operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 113 del 2018. Sicchè, quel vizio della legge, si sarebbe comunicato agli atti amministrativi adottati in forza di essa sicchè il vizio, che ne è alla base, farebbe ripercuotere i suoi effetti fin al momento introduttivo del giudizio, determinando il corretto incardinamento della giurisdizione davanti al Commissario, poichè si deve disapplicare ogni atto (come la determina regionale e l'approvazione comunale del 2012, richiamate sopra) adottato in conseguenza della disposizione legislativa viziata, con la inevitabile permanenza della qualità demaniale dei terreni e la sussistenza della giurisdizione Commissariale.

3.- I ricorsi riuniti non conducono affatto all'esclusione della giurisdizione a quo, in aderenza al convincente ragionamento svolto dal PG 4.- La Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 113 del 2018, ha colpito l'intero testo della L.R. Lazio n. 1 del 1986, art. 8, poichè tale previsione, per il rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale dei diversi commi che lo compongono e cioè nella sua interezza, è scritta in violazione dei plurimi parametri costituzionali evocati dal giudice remittente, a cominciare da quello posto a tutela della competenza legislativa dello Stato, ex art. 117 Cost., comma 2, lett. l), in quanto, in contrasto con la legislazione statale già esistente, ha invaso l'ambito della materia riservata dell'"ordinamento civile", atteso che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene proprio all'"ordinamento civile", che rientra nella competenza dello Stato, non in quella regionale.

4.1.- Orbene, nel caso in esame, la naturale efficacia retroattiva della dichiarazione di incostituzionalità non trova alcun impedimento, in assenza di un rapporto esaurito e cioè per non essersi verificato uno degli eventi cui l'ordinamento collega il loro consolidamento.

4.2.- Infatti, il Comune di Fondi ha chiesto alla Regione di autorizzare il mutamento della destinazione d'uso dei terreni e la richiesta è intervenuta ad opera dell'ente Regione interpellato, il quale ha autorizzato altresì la loro alienazione, proprio ai sensi della L.R. n. 1 del 1986, art. 8 (ossia, della disposizione dichiarata incostituzionale dal Giudice delle Leggi, con la richiamata sentenza n. 113 del 2018).

4.3.- Lo stesso Comune ha poi deliberato (atti nn. 83 e 87 del 30 settembre 2016) di alienare i terreni, già appartenenti al demanio di uso civico, ai richiedenti sigg. T.F. e E.S., quale a.u. della srl Fondi Holiday Camp (deliberazione eseguita con atto pubblico rogitato dal notaio Fi. di Roma in data 9 maggio 2017, in favore della seconda società).

4.4.- Il regolamento di giurisdizione proposto dai ricorrenti e teso a far escludere il potere decisivo del Commissario, secondo la tesi del PG è infondato in quanto, in ragione dell'illegittimità costituzionale della disposizione di legge che costituiva il fondamento degli atti di "sdemanializzazione", i terreni oggetto di contesa, seppure avessero avuto ab initio natura demaniale civica (come in ipotesi Commissariale) non avrebbero potuto perdere quella stessa qualità in forza dell'adozione dei provvedimenti che sono sarebbero stati travolti dalla richiamata pronuncia di incostituzionalità.

5.- Le parti ricorrenti, tuttavia, hanno sollevato - con le memorie depositate in prossimità dell'adunanza camerale - una pluralità di obiezioni che possono essere così compendiate:

a) i provvedimenti amministrativi di "sdemanializzazione" (2012) e di autorizzazione alla vendita (2016) erano già stati adottati prima dell'introduzione, ufficiosa, del giudizio avanti al Commissario: dunque, con l'alienazione delle terre ex civiche, manca ogni contestazione, anche implicita, della loro natura demaniale e non è possibile procedere all'accertamento della qualitas soli avanti il Commissario;

b) il potere di disapplicazione dei provvedimenti amministrativi compete anche al Commissario per gli usi civici, ma a condizione che sussista la sua giurisdizione e che si tratti di un giudizio tra privati, che non coinvolga affatto la PA (come nella specie);

c) l'atto amministrativo adottato sulla base di una legge dichiarata incostituzionale è annullabile, non nullo o inesistente;

d) il provvedimento di "sdemanializzazione" del 2012 non è inciso dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, poichè esso ormai è divenuto un rapporto esaurito e perciò intangibile.

6.- La prima obiezione dà per scontato che, ove vi sia certezza di avvenuta "sdemanializzazione" delle terre civiche, si sia ormai fuori della giurisdizione commissariale, atteso che il potere del Commissario

riguarderebbe - sembra di capire - solo i casi in cui sia, da un punto di vista per cd. fattuale, incerto il titolo e la condizione giuridica dei terreni, non anche il caso in cui la qualità preesista, per comune ammissione, e ad essa sia seguito il provvedimento che ha impresso il mutamento giuridico del bene.

6.1.- Il ragionamento non può essere seguito.

6.1.1.- La previsione di cui della L. n. 1766 del 1927, art. 29, commi 1 e 2 (29. I commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate), con riferimento alle "controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti" (comma 2), intende riferirsi non solo ai profili di incertezza fattuale ma anche a quelli di difetto di chiarezza relativa alla loro condizione in iure.

6.1.2.- In sostanza, le questioni che possono essere portate davanti al Commissario sono anche quelle che attengono alla permanenza della qualità o alla modificazione o estinzione del relativo pregio giuridico dei terreni (la loro natura civica o allodiale), sicché il fatto che alla data dell'introduzione del giudizio commissariale era certo che le terre erano state mutate nella loro qualità non esclude che chicchessia potesse giudizialmente muovere obiezioni e che, per questo solo fatto, fornisse titolo proprio al Commissario per ius dicere. Si è ricordato, infatti (Corte cost. sent. n. 113 cit.), che "nei giudizi relativi all'accertamento e all'esistenza di beni del demanio civico, qualunque cittadino appartenente a quella determinata collettività è legittimato a svolgere intervento, "in quanto la sentenza emananda fa stato anche nei suoi confronti quale partecipe della comunità titolare degli usi o delle terre demaniali di cui si controverte" (da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 29 luglio 2016, n. 15938)". E un tale potere civico non può certo essere un vuoto simulacro ma una facoltà pienamente esercitabile innanzi al giudice naturale, cioè davanti al Commissario degli usi civici.

6.1.3.- Peraltro, proprio con riferimento alla prima delle questioni sottoposte, si deve richiamare il condiviso principio di diritto, già affermato da questa Corte (Sez. U, Ordinanza n. 9829 del 2014), secondo cui appartiene alla giurisdizione del Commissario agli usi civici la domanda diretta a dichiarare la nullità di contratti dispositivi, in favore di un privato, di terreni gravati da uso civico, trattandosi di questione che presuppone la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della "qualitas soli", di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio.

7.- Quanto alla seconda, articolata, obiezione, è la stessa ricorrente ( E.) che, discutendo del primo profilo (l'esistenza del potere di disapplicazione dei provvedimenti della PA) richiama il precedente nomofilattico (Sez. U, Ordinanza n. 1414 del 2018) in occasione del quale si è affermato il principio (peraltro, non massimato) secondo cui "le volte in cui si sia stabilita l'esistenza di un contenzioso sulla "qualitas soli", al Commissario spetta anche il potere di disapplicare gli atti amministrativi che - in ipotesi - possano essere in conflitto con il proprio accertamento". E, del resto, non si comprenderebbe il perchè di una limitazione dei poteri di tale giudice che, non differiscono, sotto il profilo strutturale da quelli di qualsivoglia altro giudice comune.

7.1.- Nè è corretta l'affermazione di ordine generale espressa nella tesi che un giudice (diverso da quello amministrativo) non possa disporre la disapplicazione del provvedimento amministrativo solo che sia parte una P.A., dovendo quell'affermazione essere corretta nel senso che il giudice non può sottrarre alla giurisdizione amministrativa il potere di sindacato diretto e principale che compete solo a quella, sicché l'obiezione generale-generica non ha pregio.

7.2.- Questa Corte (Sez. U -, Sentenza n. 28053 del 2018), infatti, ha convalidato questa linea di pensiero ed affermato di recente il principio secondo cui nelle controversie per la corresponsione di indennità, canoni o corrispettivi relativi a concessioni di pubblici servizi, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario ex art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., ove la P.A. concedente eccepisca che la domanda di pagamento non sia dovuta in tutto o in parte in ragione dell'esistenza di un proprio provvedimento autoritativo, adottato sulla base di una previsione normativa, il giudice ordinario ha un potere di accertamento incidentale limitato alla sola esistenza di tale atto, nonché al rilievo dell'eventuale non riconducibilità a quest'ultimo del comportamento tenuto dalla P.A., ma non può, invece, sindacare la validità ed efficacia del provvedimento, sia perchè il potere di disapplicazione della L. n. 2248 del 1865, ex art. 5, all. E, è esercitabile unicamente nei giudizi tra privati, sia perchè l'accertamento sulla materia oggetto dell'eccezione della P.A. è riservato alla giurisdizione amministrativa esclusiva, estesa anche alle situazioni di diritto soggettivo, ciò che impedisce comunque di giustificare il potere di disapplicazione assumendone come oggetto l'esercizio in funzione della tutela del diritto soggettivo vantato con la domanda.

7.3.- Nel caso di specie il Commissario ha in corso un giudizio non già sulla legittimità degli atti che hanno inciso sui beni ma sulla verifica della qualitas soli di quelli perchè dubita che la natura demaniale di essi sia venuta meno, sol perchè sono intervenuti alcuni provvedimenti amministrativi che su quella avrebbero inciso, così rivendicando il potere di disapplicarli, come si è visto solo in caso di loro inesistenza, attraverso una cognizione incidentale degli atti giuridici adottati dalla PA e senza dover aprire un giudizio principale sulla loro conformità a legge.

7.4.- Anche tale obiezione va, pertanto, respinta.

8.- Nè la terza e la quarta eccezione sono fondate.

8.1.- Il provvedimento amministrativo adottato sulla base della disposizione di legge dichiarata illegittima, per assoluta carenza di potere (spettando quello non alle Regioni ma allo Stato, atteso che secondo la menzionata sentenza n. 113 del 2018, La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'"ordinamento civile" di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. l), e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale (...) poichè l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene

all'"ordinamento civile", e (...) l'ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale), comporta come sua conseguenza proprio l'inesistenza dell'atto adottato in forza della legge incostituzionale, non la sua mera illegittimità.

8.2.- Va infatti data continuità al principio affermato da questa Corte (Sez. L, Sentenza n. 6001 del 1995) secondo cui nel caso in cui l'atto amministrativo sia stato emanato in carenza di potere (nella specie in rapporto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di norma costituente presupposto del potere della pubblica amministrazione), il giudice deve accertare - sia pure "incidenter tantum" e senza effetti di giudicato, nell'assenza dal giudizio dell'autorità da cui proviene l'atto - la originaria inefficacia dell'atto stesso ai fini della decisione sul rapporto dedotto in giudizio. Conseguentemente non rileva il principio secondo cui la disapplicazione in senso stretto o tecnico relativa cioè ad un atto amministrativo dotato della sua efficacia tipica ed incidente sul rapporto oggetto del giudizio ordinario -, non può operare nei confronti di colui che, per essere parte del rapporto oggetto del provvedimento amministrativo e destinatario di esso, può reagire all'affievolimento del diritto solo a mezzo di impugnazione proposta al giudice amministrativo; così come non può entrare in questione il divieto per il giudice ordinario di sindacare anche il merito dell'atto, e quindi gli accertamenti di fatto riservati all'amministrazione, sussistente quando egli debba verificare la legittimità dell'atto stesso sotto il profilo dell'assenza dei vizi di violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere.

8.3.- Di conseguenza, non può discorrersi in alcun modo, in un caso come questo, di rapporto esaurito.

9.- In conclusione, devono essere disattesi i ricorsi e dichiarata la giurisdizione del Commissario agli usi civici, con l'affermazione del seguente principio di diritto:

"In tema di regolamento di giurisdizione relativo ad un procedimento di accertamento della qualitas soli, promosso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici, qualora i ricorrenti alleghino - a "sdemanializzazione" dei suoli, sulla base di una disposizione recata dalla legge regionale (nella specie: della L.R. Lazio n. 1 del 1986, art. 8) per la quale sopravvenga la dichiarazione di illegittimità costituzionale (nella specie, con la sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2018, che ha affermato la carenza di potere della Regione nel disporla) per l'esistenza di un vizio originario della disposizione, l'inefficacia della previsione normativa si comunica anche ai provvedimenti amministrativi che, sulla base di essa, hanno disposto il mutamento della qualità dei suoli, con il conseguente radicamento della giurisdizione in capo al Commissario ai sensi della L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, comma 2".

10.- Non v'è da provvedere sulle spese di questo giudizio poichè tutte le parti costituite (ad eccezione del PM che lo è in senso solo formale) hanno formulato la medesima conclusione, che si è visto essere stata dichiarata infondata.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite, il 29 gennaio 2019.

Depositato in Cancelleria il 26 febbraio 2019