

Il pubblico ministero nel processo d'appello degli usi civici (con riferimento al divieto d'impugnativa in cassazione)

di *Luciana Fulciniti*

1. Premessa. - 2. La prospettiva delle «facoltà» e «poteri» delle parti, spettanti al P.M. - 3. La figura del P.M. dell'appello usi civici nei lavori preparatori della legge del 1930. - 4. I poteri del P.M. della legge del 1930 a confronto con i poteri del P.M. del vigente codice di procedura civile. - 5. Il P.M. nel processo d'appello degli usi civici nel rito ordinario convertito dal d.lgs. n. 150/2011. - 6. I limiti del P.M. in appello quale *vulnus* alla tutela paesaggistica degli usi civici.

1. - Premessa. Le riflessioni che seguono prendono spunto dall'ordinanza della Cass. Sez. II Civ. 9 marzo 2020, n. 6626¹, alla quale si fa riferimento per considerazioni sulle prerogative del pubblico ministero nel processo d'appello degli usi civici e in particolare sull'impugnativa in cassazione.

Il ricorso definito con l'ordinanza è stato proposto contro una sentenza della Corte d'appello di Roma, Sez. spec. usi civici. Il giudizio si è svolto con l'intervento del pubblico ministero, come stabiliva il rito speciale prescritto dalla l. 10 luglio 1930, n. 1078² e come stabilisce, *mutatis mutandis*, il procedimento ordinario di cognizione vigente in materia dopo la conversione disposta dall'art. 33, d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150³.

La peculiarità del caso che stimola a riflessioni è che il ricorso in cassazione non è stato presentato da una delle parti del contraddittorio titolari della legittimazione ad agire, bensì dal pubblico ministero, cioè dalla Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Roma⁴.

Con l'ordinanza n. 6626/2020, la Cassazione, desumendo da due diverse asincrone fonti, con due capi di motivazione sancisce che «È inammissibile il ricorso per cassazione proposto dal P.M. presso il giudice a quo avverso la sentenza pronunciata in sede di reclamo dalla Corte d'appello, Sezione speciale per gli usi civici, atteso che, nel procedimento in materia di usi civici, disciplinato dalla l. 10 luglio 1930, n. 1078, tale organo, pur essendo tenuto ad intervenire, non è titolare di un autonomo diritto d'impugnazione (arg. da Cass. Sez. Un. 1° dicembre 2014, n. 25367; Cass. Sez. Un. 23 novembre 2000, n. 1197). Secondo la regola generale posta dall'art. 72 c.p.c., spetta, invero, al pubblico ministero interveniente la titolarità del diritto d'impugnazione soltanto nelle cause che avrebbe potuto proporre, ovvero in quelle altrimenti previste nei commi 3 e 4 di tale norma».

La statuizione che vieta l'impugnativa è conforme a qualche (infrequente) precedente ed è logicamente legata ad altra per la quale non è necessario notificare, al pubblico ministero, il ricorso per cassazione

¹ Pubblicata in www.itagiure.giustizia.it/sncass/.

² Recante *Definizione delle controversie in materia di usi civici*.

³ Il processo d'appello delle sentenze del *Commissario per la liquidazione degli usi civici* si svolgeva ai sensi della legge n. 1078/1930 e dell'art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766. Il rito è stato modificato dal d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150. L'applicabilità della nuova disciplina processuale ai riti convertiti dal d.lgs. n. 150/2011 è stabilita dall'art. 36, comma 1, che la fissa «ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso». Per quanto concerne il processo d'appello degli usi civici dinanzi alla Sezione speciale, con sentenza 9 novembre 2013, n. 29, la Corte d'appello di Roma, Sez. spec. usi civici, ha interpretato la disposizione transitoria nel senso che la nuova disciplina debba applicarsi alle cause instaurate dinanzi al Commissario per gli usi civici, successivamente all'entrata in vigore del decreto n. 150/2011 (ovvero il 6 ottobre 2011). Per annotazioni in dottrina cfr. N. RAUSEO, *La disciplina transitoria nei giudizi in tema di usi civici (nota a Corte d'app. Roma, Sez. spec. usi civici 9 novembre 2013, n. 29)*, in questa Riv., 2014, 253.

⁴ La l. 10 luglio 1930, n. 1078 (art. 3) aveva deferito alla Corte d'appello di Roma l'esclusiva competenza sul reclamo delle sentenze di tutti i Commissari usi civici regionali. Con d.lgs. 2 marzo 1948, n. 141 (art. 1), le attribuzioni della Corte di appello di Roma in materia sono state devolute, per il territorio della Regione siciliana, alla Corte d'appello di Palermo.

contro la sentenza d'appello degli usi civici. L'ordinanza stessa richiama questo principio nei precedenti conformi di Cass. Sez. Un. Civ. 23 novembre 2000, n. 1197⁵ e di Cass. Sez. Un. Civ. 1° dicembre 2014, n. 25367⁶, per le quali «*Il ricorso per cassazione avverso la sentenza pronunciata in sede di reclamo dalla Corte d'appello, Sezione speciale per gli usi civici, non va notificato al P.M. presso il giudice a quo, atteso che, nel procedimento in materia di usi civici, disciplinato dalla legge 10 luglio 1930, n. 1078, tale organo, pur essendo tenuto ad intervenire, non è titolare di un autonomo diritto d'impugnazione*».

Gli arresti giurisprudenziali confermano un principio assodato, con qualche variante della motivazione rispetto a più risalenti decisioni⁷.

Nondimeno, il quadro giurisprudenziale non dissuade dal cercare una lettura permissiva della normativa che può aver indotto quel pubblico ministero (e qualche altro prima) a proporre ricorso in cassazione contro una sentenza della Corte d'appello, Sezione speciale usi civici.

L'ordinanza è perciò stimolo, sul piano dottrinale, a ritornare sul tema fuor di suggestione, partendo dal principio giuridico implicito nella motivazione.

2. - La prospettiva delle «facoltà» e «poteri» delle parti, spettanti al P.M. L'inammissibilità per il pubblico ministero del processo d'appello degli usi civici d'impugnarne le sentenze, ha per sotteso presupposto che il diritto d'impugnativa in cassazione compete al titolare del diritto, in base al principio dispositivo del processo civile (qual è) dove le situazioni giuridiche sono azionate dai soggetti cui spettano (impulso di parte *ex art. 2907 c.c.*). Costoro soltanto hanno diritto d'impugnativa come sviluppo dell'azione.

Si sarebbe anche fuori dalla previsione dell'art. 69 c.p.c. per il quale in casi tassativi (a tutela d'interessi pubblici coinvolti), il pubblico ministero esercita l'azione civile attraverso la legittimazione straordinaria ad attivare il processo (P.M. agente)⁸.

Nel giudizio d'appello degli usi civici, sebbene siano in controversia diritti collettivi a titolarità *uti singuli et cives*, il pubblico ministero è solo tenuto a intervenire nel processo che si svolge tra le parti titolari delle contrapposte posizioni. Così discende (secondo l'ordinanza) dalla legge n. 1078 del 1930 e (pare indirettamente) dall'art. 72 del codice di procedura civile.

Per il che, il pubblico ministero interveniente nel giudizio d'appello degli usi civici svolgerebbe attività solo nell'ambito dispositivo del processo e non oltre.

Tuttavia, una rilettura esegetica potrebbe sollevare qualche dubbio sulla statuizione in ordinanza n. 6626/2020, anche a causa di com'è posta la relazione tra le due norme a confronto (la legge del 1930 e l'art. 72 c.p.c.).

Con la prima statuizione, si esclude che il P.M. usi civici abbia titolarità di un diritto d'impugnativa sulla considerazione che la legge n. 1078 del 1930 lo configura P.M. *interveniente*. Con la seconda statuizione, si richiama la norma generale *ex art. 72 c.p.c.* da cui si evince che al P.M. *interveniente* nel giudizio civile spetti il diritto d'impugnazione solo *nelle cause che egli stesso avrebbe potuto proporre* (cioè, al P.M. agente anticipato nell'azione, da altri).

Ergo, al P.M. interveniente della prima statuizione (usi civici) non compete il diritto d'impugnativa.

L'ordinanza pone le due fonti in un collegamento deduttivo che prescinde dal più ampio orizzonte partecipativo del P.M. della legge del 1930. Così, fermandosi alla qualità nominale delle figure, tralascia un più puntuale raccordo tra l'art. 72 c.p.c. e la norma della legge n. 1078/1930 sul raggio d'intervento di quel pubblico ministero che qualifica la sua natura in un ambito ordinamentale non contemporaneo.

Nella legge, il pubblico ministero trova peculiare dimensione nell'art. 3, comma 2, che sovrappone i suoi

⁵ In *Giust. civ. Mass.* 2000, 2230.

⁶ In <https://dejure.it/>.

⁷ Risalenti sentenze sono Cass. 30 dicembre 1941, n. 3009, 3010, 3011 riportate in P. FEDERICO, *Codice degli usi civici*, Roma, 1995, 441. In esse si statuisce che «È improponibile il ricorso per Cassazione avanzato dal P.M. contro la sentenza della Corte d'appello di Roma, che abbia deciso su reclamo presentato avverso decisione del Commissario per gli usi civici, perché le facoltà attribuite al P.M. dalla legge del 1930 (art. 3) devono ritenersi contenute nei limiti del giudizio di appello».

⁸ Cfr. G. GIACALONE (a cura di), *Il P.M. nel processo civile*, in <https://www.cortedicassazione.it>.

spettanti poteri su quelli delle parti, come riporta la dicitura «*Il giudizio ha luogo con l'intervento del pubblico ministero, il quale vi esercita "tutte le facoltà che competono alle parti" (...)*».

Quel dato letterale va focalizzato per prendere cognizione che «*tutte le facoltà che competono alle parti*» è lessico corrispondente a quello dell'art. 72, codice di procedura civile. In questo, la locuzione è «*Il pubblico ministero, che interviene nelle cause che avrebbe potuto proporre, ha "gli stessi poteri che competono alle parti" (...)*».

L'intersezione tra le due fonti non è il connotato lessicografico dei due P.M., ma la simmetria tra *facoltà* e *poteri* spettanti ai due P.M. che sono propri delle parti (non considerata dall'ordinanza).

Facoltà e poteri imprimono alle due disposizioni *idem* letterale e semantico, perché tra esse non sussiste antitesi o contrasto. Nella comparazione tra il P.M. della legge del 1930 e il P.M. dell'art. 72 c.p.c., le figure sono accomunate dalle facoltà d'azione che sono le stesse delle parti.

Per il che, senza apportare linfa alla dottrina processualistica sull'estensione al pubblico ministero della qualità di parte del processo civile, discende anche che potendo esercitare i due P.M. gli stessi poteri delle parti, sono essi stessi parti. Perché tali, hanno entrambi diritto d'impugnazione.

3. - La figura del P.M. dell'appello usi civici nei lavori preparatori della legge del 1930. Il riconoscimento al pubblico ministero dell'appello degli usi civici di tutte le facoltà spettanti alle parti processuali, si coglie nella considerazione ideale dell'organo preposta alla legge speciale n. 1078/1930, a fronte delle attribuzioni del P.M. contenute nel codice di procedura civile del 1865 allora vigente.

I lavori parlamentari documentano che le prerogative del P.M. sono state motivo di qualche dissenso sul testo governativo presentato alla Camera dal Ministro dell'agricoltura e foreste.

Il Ministro-relatore, sul presupposto dell'interesse pubblico alla definizione delle controversie sugli usi civici in asse con la legislazione sostanziale, entra in contrasto con la commissione che aveva soppresso, nel testo, proprio la dizione «*tutte le facoltà che competono alle parti*» nonché quella relativa «*all'obbligo di comunicare tutte le comparse all'Ufficio del pubblico ministero*»⁹.

Le modificazioni sono respinte dal Governo in quanto, come riporta la relazione, investono il principio «*delle "più ampie facoltà"*» e «*della "più attiva ingerenza"*» che il disegno ministeriale ha inteso conferire al pubblico ministero in giudizi dove non sono in contesa diritti patrimoniali di una parte di fronte all'altra. Il relatore illustra la diversità delle spettanze che il testo governativo attribuisce al pubblico ministero degli usi civici, dalle spettanze che al pubblico ministero attribuisce il codice di procedura civile (del 1865) incentrate nella visione degli atti e nella formulazione di un parere da egli ritenuto poco efficace nelle controversie in discussione, concludendo che «*l'intervento del pubblico ministero nei giudizi di usi civici non può e non deve perciò ridursi alla mera formalità della espressione di un parere, di cui non sarebbe difficile ravvisare tosto tutta l'inefficacia e la inutilità (...)*» e che il giudizio usi civici non possa svolgersi efficacemente senza la presenza dell'ufficio del pubblico ministero che assuma ed eserciti «*tutte le facoltà che competono alle parti*».

La legge n. 1078/1930 è stata approvata con la peculiare norma dell'art. 3, comma 2, per il quale «*Il giudizio ha luogo con l'intervento del pubblico ministero, il quale vi esercita tutte le facoltà che competono alle parti e prende le sue conclusioni per iscritto*».

Il testo reintroduce le disposizioni sulla comunicazione degli atti finalizzate all'utile intervento del P.M. L'art. 4, con il comma 2, prescrive perciò che «*Il reclamo dev'essere comunicato al procuratore generale presso la Corte di appello*», e con il comma 3 dispone che «*Tutte le comparse nel corso del giudizio devono essere comunicate pure all'ufficio del pubblico ministero*».

4. - I poteri del P.M. della legge del 1930 a confronto con i poteri del P.M. del vigente codice di procedura civile. I lavori camerali chiariscono il fondamento e la finalità della scelta normativa di attribuire al pubblico ministero dell'appello degli usi civici tutte le facoltà che competono alle parti e non solo *alcune* di quelle.

Quel P.M. non è solo concludente, i suoi poteri sono allargati fino a fargli assumere un ruolo attivo su

⁹ I corsivi del testo sono ripresi da *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXVIII, *Discussioni*, seduta del 28 maggio 1930, 2902, 2093.

posizione paritaria con le parti del processo. Una dotazione strumentale alla funzione che gli è chiamato a svolgere nella definizione di controversie su materia che, all'epoca, era considerata anche di ordine pubblico.

Il riconoscimento di posizione paritaria con le parti rappresenta il fulcro della legge del 1930 e tanto significa il relatore nel precisare che le «*più ampie facoltà*» conferite al pubblico ministero, costituiscono «*una delle basi fondamentali del progetto*»¹⁰.

Anche alla luce delle considerazioni svolte dal Governo nell'*iter* parlamentare, la relazione deduttiva posta dall'ordinanza n. 6626/2020 tra le due fonti per negare il diritto d'impugnativa in cassazione al P.M. degli usi civici appare, nella vigenza della legge del 1930, inappropriata.

Non è la contrapposizione tra il P.M. *interveniente* della legge n. 1078/1930 e il P.M. *interveniente nelle cause che avrebbe potuto proporre* dell'art. 72 c.p.c., il punto della questione, ma i poteri di cui entrambi godono in posizione paritaria con le parti e che configurano i due pubblici ministeri *intrinsecamente* agenti. Dotati, entrambi, di diritto d'impugnazione.

Non per casualità, in dottrina, l'Andrioli¹¹, nel completare l'elenco tassativo delle fattispecie in cui il P.M. è fornito di azione, vi aggiunge «*la facoltà di esercitare tutte le facoltà spettanti alle parti attribuitagli dalla legge 10 giugno 1930, n. 1078, art. 8 nelle controversie di usi civici*». E non a caso, l'autorevole processualista menziona l'art. 8 della legge che riguarda proprio il ricorso in cassazione.

La qualità intrinseca del pubblico ministero è espressa dalla spettanza dei poteri delle parti. Il pubblico ministero che (per disposto normativo) ha tutte le facoltà che spettano alle parti, ha parità di posizione con quelle ed è quindi dotato di diritto d'azione e d'impugnazione.

Sicché, il dato sulle facoltà d'azione del pubblico ministero è ineludibile nella relazione tra le due norme le quali, perciò, non sono discordanti ma trovano applicazione ognuna alla relativa fattispecie.

Oltre quel dato, negando l'impugnativa al P.M. che interviene nell'appello degli usi civici perché quel diritto spetta solo al P.M. che interviene nelle cause che egli avrebbe potuto proporre come reca l'art. 72 c.p.c., l'ordinanza pone l'incompatibilità tra le due norme. Probabilmente desumendo dall'art. 3, comma 3, legge n. 1078/1930, dove si prescrive che nel giudizio si osservino «*le norme ordinarie della procedura civile*». Nondimeno, la posizione storica della giurisprudenza è sempre stata che la legge n. 1078/1930 fosse una normativa speciale prevalente sulle norme del codice di procedura civile del 1940 (vigente dal 1942) incompatibili con essa.

Sul punto, Cass. 5 luglio 1951, n. 1766¹² ebbe a puntualizzare che l'applicazione delle norme del codice di procedura sono subordinate alla loro compatibilità con la legge del 1930 «*essendo queste rimaste ferme per il loro carattere eccezionale determinato dalla specialità della materia cui si riferiscono*»¹³.

In conclusione, concordando con l'Andrioli, dalla spettanza delle facoltà che competono alle parti, discende che, nella vigenza della legge n. 1078/1930, il P.M. dell'appello degli usi civici avesse il diritto d'impugnativa ordinaria in cassazione delle sentenze emesse dalla Sezione speciale usi civici.

5. - Il P.M. nel processo d'appello degli usi civici nel rito ordinario convertito dal d.lgs. n. 150/2011. Il ruolo del P.M. dell'appello degli usi civici è ora cambiato. Nel convertire il rito speciale in ordinario di cognizione, il d.lgs. n. 150/2011¹⁴ abroga le disposizioni della legge del 1930 riguardanti anche il pubblico ministero.

La normativa sembra ufficializzare un percorso giurisprudenziale sedimentato che ha condotto al riposizionamento di quel P.M. prima del decreto legislativo. Da quella legge al decreto, la giurisprudenza ne aveva rimodulate sul codice di procedura civile del 1940 spettanze e prerogative.

¹⁰ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, cit., 2901.

¹¹ Cfr. V. ANDRIOLI, *Cinquant'anni di dialoghi con la giurisprudenza 1931-1981*, Milano, 2007, 1707 nota 5.

¹² In P. FEDERICO, *Codice*, cit., 437.

¹³ Conforme, in ultimo, Cass. Sez. II Civ. 21 maggio 2020, n. 9373, in <https://dejure.it/>.

¹⁴ Un commento alla normativa è in L. FULCINNI, *La riforma del processo d'appello delle controversie in materia di usi civici*, in questa Riv., 2013, 439 e, anche, M.A. LORIZIO, *Il processo usi civici dopo il d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione ai sensi dell'art. 54, l. 18 giugno 2009, n. 69*, in <http://www.demaniocivico.it/>.

Quel rinvio della legge n. 1078/1930 alle «*norme ordinarie della procedura civile*» è andato a detrimento anche delle speciali prerogative del pubblico ministero.

Un'espressione del ripiegamento processuale (oltre il divieto d'impugnativa delle sentenze d'appello) è Cass. Sez. Un. Civ. 11 giugno 1973, n. 1670¹⁵ dove è statuito che «*Nel procedimento in materia di usi civici, la mancata comunicazione al pubblico ministero del reclamo e delle comparse nel corso del giudizio, in violazione del precetto contenuto nell'art. 4 della l. 10 luglio 1930, n. 1078, non comporta, di per sé, la nullità del procedimento, né l'invalidità dell'intervento del P.M. per le modalità del suo svolgimento*».

L'art. 33, comma 5, d.lgs. n. 150/2011 dispone, laconicamente, che al «*(...) giudizio partecipa il pubblico ministero*»¹⁶.

Il pubblico ministero del giudizio d'appello degli usi civici perde le peculiarità che aveva nella vigenza della legge del 1930¹⁷ perché gli sono sottratte «*tutte le facoltà che competono alle parti*».

L'attuale configurazione è quella ordinaria ex art. 70, comma 1, n. 5 c.p.c. per il quale il P.M. deve intervenire, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, nei casi previsti dalla legge.

L'intervento dell'organo resta obbligatorio ma deve esercitarsi nella sfera dispositiva delle parti del rapporto dedotto in causa, perciò in loro subordinazione e senza autonomia. La dottrina, sul punto, è generalmente allineata alla giurisprudenza¹⁸.

La sua partecipazione al giudizio è quella discendente dall'art. 72, comma 2, c.p.c. che lo legittima a «*prendere conclusioni nei limiti delle domande proposte dalle parti*» e, in tale ambito, può dispiegare attività processuali quali dedurre prove e produrre documenti.

Le domande delle parti del giudizio sono perciò il limite alle sue produzioni, deduzioni e conclusioni. Resta escluso il potere d'impugnativa ordinaria in cassazione.

Quanto alla ricezione degli atti di parte, l'abrogazione della corrispondente disposizione della legge del 1930 (art. 4) è colmata da quella ordinaria dell'art. 71 c.p.c. che ne dispone la comunicazione su ordine del giudice precedente per consentirgli d'intervenire.

Convertito il rito, si suppone che al pubblico ministero del giudizio d'appello degli usi civici resti estesa la giurisprudenza sull'intervento obbligatorio in generale per la quale, pertanto, alla comunicazione non deve necessariamente seguire l'effettiva partecipazione al giudizio e la formulazione di conclusioni che possono anche non esserci, essendo ciò rimesso alla sua diligenza (Cass. Sez. II Civ. 29 ottobre 2018, n. 27402¹⁹). Ciò rappresenta l'opposta direzione della legge del 1930 in cui l'art. 3, comma 2, prescriveva che il pubblico ministero «*prende le sue conclusioni per iscritto*».

È opinabile che l'abrogazione dell'art. 7, la quale disponeva la comunicazione al P.M. della sentenza, resti colmata dall'art. 133 c.p.c. e che perciò al P.M. degli usi civici continui a comunicarsi la sentenza²⁰.

Il P.M. del giudizio d'appello degli usi civici è diventato il pubblico ministero interveniente (pur obbligatoriamente) dell'ordinario processo civile. Perché tale, egli condivide le criticità che la dottrina muove alla figura su diversi piani fino a ritenerne la presenza nel processo poco importante se non piuttosto inutile²¹. Le critiche cadono sul suo disimpegno partecipativo al processo inteso quale inattività

¹⁵ Riportata in P. FEDERICO, *Codice*, cit., 437-438, ivi anche, riferimenti conformi.

¹⁶ Per il passaggio dal rito speciale a quello ordinario, v. C. FEDERICO, *Il processo in materia di usi civici*, Pisa, 2017, 201; C. ASPRELLA, *Commento all'art. 33*, in R. MARTINO - A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, Torino, 2013, 425; C. DELLE DONNE, *Commento all'art. 33*, in B. SASSANI - R. TISCINI (a cura di), *Semplificazione dei riti civili*, Milano, 2011.

¹⁷ L'art. 34, n. 42 del d.lgs. n. 150/2011 abroga gli artt. dal 2 all'8 della l. 10 luglio 1930, n. 1078.

¹⁸ Sul punto, cfr. R. MARTINO - A. PANZAROLA, *Commentario alle riforme del processo civile*, cit., 439, che richiama in nota M. VELLANI, *Del P.M.*, in E. ALLORIO (a cura di), *Commentario del codice di procedura civile*, libro I, tomo II, Torino, 1973, 854; ID., voce *Pubblico ministero nel diritto processuale civile*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, vol. XVI, Torino, 1997, rist. 2006, 141 e ss.

¹⁹ In *Giust. civ. Mass.*, 2018.

²⁰ In dottrina ritiene che le sentenze pronunciate nel grado d'appello degli usi civici vadano comunicate al pubblico ministero ai sensi dell'art. 133 c.p.c., così come disponeva l'art. 7, comma 2, legge n. 1078/1930 G. BUFFONE - E. CURTÒ - G. IUNNO, *Rito sommario e ordinario di cognizione*, Milano, 2013, 469.

²¹ Sul punto, cfr. G. GIACALONE, *Il pubblico ministero civile*, cit., 4.

nel compimento di atti processuali soprattutto istruttori, nonostante che il P.M. interveniente non abbia impedimenti tecnici, ma preclusioni normative di natura oggettiva potendo egli concludere solo nei limiti delle domande delle parti (art. 72 c.p.c.). Resta perciò escluso che egli possa proporre domande proprie, proseguire il giudizio in disaccordo delle parti, proporre impugnazione.

Essendo questa la realtà del pubblico ministero che interviene nel processo civile, ad essa ha condotto la conversione del procedimento d'appello degli usi civici in rito ordinario di cognizione sebbene, già prima, il P.M. degli usi civici si limitasse, normalmente, a prendere brevi conclusioni scritte.

Agli effetti, almeno sul piano normativo, il rito ordinario sembra risolversi in una *deminutio* dell'interesse collettivo che potrebbe così risultare insufficientemente tutelato.

6. - I limiti del P.M. in appello quale vulnus alla tutela paesaggistica degli usi civici. Con la conversione del rito, la funzione ordinaria del P.M. che interviene nel processo d'appello degli usi civici può, oppure no, avere ricaduta negativa sul profilo collettivo di questi peculiari diritti, ma certamente presenta invece rilevante criticità rispetto al vigente quadro indiretto della materia.

Quel legislatore ha tralasciato una valutazione allargata e complessiva della normativa statale sostanziale alla quale relazionare il sistema processuale, disponendo i necessari adattamenti. Diversamente, avrebbe considerato il non trascurabile profilo paesaggistico e ambientale degli usi civici, motivo di ripetute attenzioni della Corte costituzionale con pronunce significative tra le quali (qui rilevante) è quella che ne introduce la tutela giurisdizionale *preventiva* nel processo di primo grado del Commissario usi civici.

Il legislatore ha cioè tralasciato (sprestando l'occasione) che le terre d'uso civico sono beni paesaggistico-ambientali²² secondo la fonte ultima rappresentata dall'art. 142, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42²³, che sotto la rubrica *Aree tutelate per legge* li elenca come «*le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*».

Alla tutela sostanziale paesaggistico-valente, la Consulta, con la sentenza n. 46 del 1995²⁴, ha aggiunto e sovrapposto corrispondente tutela giurisdizionale agganciandovi l'impulso processuale del Commissario usi civici in deroga al principio *ne procedat iudex ex officio*.

Si sorvola dal riproporre le replicate diatribe giurisprudenziali che hanno condotto al risultato²⁵ dopo che il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (d.p.r. n. 616/1977) ha messo in dubbio il potere del Commissario di promuovere d'ufficio l'azione *ex art.* 29, legge n. 1766/1927.

È appena il caso di richiamare invece la motivazione per la quale la sentenza n. 46/1995 ha riconosciuto all'organo giudiziario l'impulso d'ufficio all'azione preventiva di tutela ambientale. La Consulta ha motivato che fosse necessario evitare «*una situazione ordinamentale che, in violazione dei principi di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo della Stato ad agire davanti ai Commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico*».

²² Recente riflessioni sul tema in N. COLEO, *La dimensione paesaggistico-ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo*, in <https://federalismi.it> e, anche, *ivi*, G. NICOLUCCI, *La tutela paesaggistica degli assetti fondiari collettivi Naturschutz vs Landschaftspflege*; E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>; M.C. CERVALE, *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 4, 1159.

²³ Ultimo (a parte il richiamo nella legge n. 168/2017) di una serie normativa. La valenza ambientale e paesaggistica di questi beni entra nell'ordinamento con il d.l. 27 giugno 1985, n. 312 convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431, il cui art. 1, lett. *h*), modificando l'art. 82 del d.p.r. n. 616 del 1977, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497 (c.d. sulle bellezze naturali), tra altre cose «*le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*». Successivo passaggio normativo è stato il testo unico dei beni culturali e ambientali approvato con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e, infine, il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

²⁴ In *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 1996, 79 con nota di M. NUNZIATA.

²⁵ Per approfondimenti, cfr., in dottrina, L. FULCINITI, *Il contrastato impulso processuale del Commissario usi civici di nuovo al giudizio della Corte costituzionale*, in questa *Riv.*, 2013, 676. Il resoconto è in R. TARANTINO, *Sul potere di iniziativa d'ufficio del Commissario per gli usi civici*, in <http://www.judicium.it/sul-potere-iniziativa-dufficio-del-commissario-gli-usi-civici/>.

Punto fermo (insuperato nonostante la dichiarata *transitorietà* della sentenza) è che nel giudizio di primo grado degli usi civici, in assenza di apposito organo (leggasi pubblico ministero), la tutela paesaggistico-ambientale degli usi civici è affidata all'attivazione d'ufficio del Commissario il quale si configura così in posizione di deroga alla terzietà del giudice.

La stessa tutela ad opera di un organo dello Stato non si realizza nel processo d'appello delle sentenze del Commissario, nonostante la partecipazione del pubblico ministero. Il quale, a norma del codice di procedura civile, non può autonomamente ricorrere in cassazione per impugnare la sentenza d'appello che ritenesse lesiva dell'interesse paesaggistico e ambientale di cui gli usi civici sono espressione.

Il ruolo ordinario del P.M. in appello si esprime, anche rispetto all'interesse pubblico paesaggistico, con l'intervento ancorché obbligatorio per il quale, pur svolgendo una propria attività processuale, può prendere conclusioni solo nei limiti delle domande proposte dalle parti. Ciò significa che, non avendo il pubblico ministero le facoltà o i poteri delle parti, non può formulare autonoma domanda processuale (*id est*: la tutela dell'interesse pubblico paesaggistico-ambientale) diversa dalla domanda processuale delle parti (*id est*: la tutela dell'interesse patrimoniale) che costituisce il suo limite oggettivo. Di conseguenza, il P.M. non può continuare il giudizio in contrasto con la volontà delle parti, né può proporre ricorso in cassazione per la tutela paesaggistica degli usi civici qualora le parti restassero inerti.

Quella tutela processuale d'ufficio «*per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico*», perspicacemente introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza additiva n. 46/1995 è, paradossalmente, una tutela che può essere attivata da un organo dello Stato solo nel processo commissariale (primo grado).

Una tutela giurisdizionale *monca*, vanificata dai limiti del pubblico ministero nel giudizio d'appello degli usi civici, inabilitato a quella necessità.

A meno di correttivi giurisprudenziali, allo stato della legislazione, questo *vulnus* ridimensiona la tutela sostanziale, così che l'interesse paesaggistico degli usi civici, privo di una tutela giurisdizionale dispiegata da un organo dello Stato nella continuità processuale dei gradi di giudizio, si configura piuttosto *retorico*.