

# Accertamento della c.d. *qualitas soli* e giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici

Cass. Sez. Un. Civ. 26 novembre 2025, n. 31005 ord. - Acerno, pres.; Dell'Utri, est. - Ta.El. e Gr.An. (avv. Sandulli) c. Bu.Fr.; Gu.Mi.; Ca.Mi.; Vi.Al.; Pa.Vi. ed a. (*Regola giurisdizione*)

**Usi civici - Conflitto negativo di giurisdizione - Accertamento dell'inesistenza di diritti di natura enfiteutica gravanti su fondi - Accertamento della c.d. *qualitas soli* - Giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici.**

## FATTO

1. Con ordinanza n. 16 resa in data 14/11/2024 il Commissario per la liquidazione degli usi civici di Napoli ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione a seguito della sentenza n. 198 del 29/1/2024 con la quale il Tribunale di Avellino ha declinato, in favore del competente Commissario per la liquidazione degli usi civici, la propria giurisdizione sulla domanda proposta da Ta.El., Bu.Fr., Gu.Mi., Gr.An., Ca.Mi., Vi.Al. e Pa.Vi. volta a sentir "dichiarare ed accertare l'inesistenza di diritti di natura enfiteutica gravanti sui fondi descritti in premessa di proprietà degli attori", nonché a sentir "dichiarare ed accertare l'inesistenza dell'obbligo di pagamento dei canoni di natura enfiteutica richiesti in pagamento dal Comune di Solofra", in via graduata, "ridurre nei limiti del congruo e del dovuto la misura dei canoni di natura enfiteutica dovuti dagli attori al Comune di Solofra".

2. A fondamento della decisione assunta, il Commissario per la liquidazione degli usi civici di Napoli ha rilevato come l'iniziativa giudiziaria degli attori aveva fatto seguito alla richiesta di pagamento da parte del Comune di Solofra dei canoni di natura enfiteutica relativi agli anni 2012-2017, e che tale richiesta era stata a sua volta fondata su una ricognizione che il Comune di Solofra aveva compiuto delle terre civiche ed ex-civiche sdemanializzate gravate da canoni di natura enfiteutica ricadenti nel territorio comunale; ricognizione effettuata sulla scorta delle verifiche demaniali e delle operazioni di legittimazione e/o di quotizzazione svolte prima e dopo il 1927.

3. In particolare, secondo il Commissario remittente, la contestazione opposta dagli attori alle richieste di pagamento del Comune di Solofra si sarebbe fondata, o sull'intervenuta conciliazione da parte di taluni interessati, o sull'inattendibilità del censimento operato dal Comune, in quanto le ordinanze di reintegra commissariali (del 13/7/1938) e quelle di legittimazione (del 30/7/1938 e del 10/10/1938) non sarebbero state idonee a comprovare il fondamento delle pretese dell'ente, né sarebbero state opponibili agli attori, non rispondendo ad alcun canone di autenticità e attendibilità.

In definitiva, secondo il giudice a quo, i canoni enfiteutici de quibus non sarebbero dovuti, ad avviso degli attori, o perché concernenti particelle già sdemanializzate per effetto dell'antica conciliazione, o perché pretesi (al di là della loro incongrua determinazione) sulla scorta di atti demaniali da cui non emergerebbe in maniera chiara se i fondi, in relazione ai quali erano stati emessi gli avvisi di pagamento, rispondessero proprio a quelli derivanti dalle legittimazioni o dalle quotizzazioni.

Ciò premesso, secondo il Commissario remittente, non potendo ritenersi contestata l'originaria qualità demaniale dei suoli, l'accertamento della c.d. *qualitas soli* non costituirebbe il petitum sostanziale avanzato dagli attori, né si porrebbe quale antecedente logico-giuridico della decisione invocata, mentre ciò che costituirebbe oggetto di controversia tra le parti sarebbe unicamente la questione dell'avvenuta sdemanializzazione dei terreni, ovvero la questione della corrispondenza dei terreni in relazione ai quali erano stati emessi gli avvisi di pagamento con quelli derivanti da legittimazione o quotizzazione (ovvero se, al contrario, quei terreni non fossero piuttosto fondi di proprietà esclusiva degli attori).

Il contrasto tra le parti riguarderebbe, dunque, il riparto degli oneri probatori, ovvero se sia il Comune di Solofra a dover provare che i fondi per cui è causa siano quelli a suo tempo legittimati o quotizzati (secondo quanto sostenuto dagli attori), o se siano piuttosto gli attori a dover provare i titoli in virtù dei quali si assumono pieni proprietari (secondo quanto sostenuto dal Comune), non avendo gli attori, giammai sollecitato un nuovo accertamento demaniale, né avendo contestato l'esito delle verifiche demaniali del 1937 o la legittimità dello svolgimento delle operazioni di sistemazione dei demani civici (tra cui appunto le legittimazioni del 1938), quanto piuttosto unicamente la loro opponibilità agli odierni attori.

4. Sulla base di tali premesse, il Commissario remittente ha espresso l'avviso che l'azione di accertamento proposta dagli attori (in base anche all'asserita usucapione e/o alla conciliazione "ottocentesca") esorbiterebbe del tutto dalla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici (spettando piuttosto alla giurisdizione del giudice ordinario), coincidendo l'oggetto della presente controversia unicamente con l'accertamento dell'usucapione e/o della sdemanializzazione ottocentesca, nonché (stante la prospettata situazione di contrasto) con la questione della consistenza del diritto di proprietà dei terreni, da ritenersi già piena, secondo gli attori, o ancora in attesa di espansione per effetto dell'affrancazione, secondo il Comune.

5. A seguito della proposizione d'ufficio del regolamento di giurisdizione dinanzi a queste Sezioni Unite, Ta.El. e Gr.An.



hanno depositato due successive memorie.

6. Bu.Fr., Gu.Mi., Ca.Mi., Vi.Al., Pa.Vi. e il Comune di Solofra non hanno svolto difese in questa sede.

7. Il Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione ha concluso per iscritto, invocando la dichiarazione della giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

## DIRITTO

1. Con l'ordinanza n. 16 resa in data 14/11/2024, attraverso la quale ha sollevato l'odierno conflitto negativo di giurisdizione, il Commissario per la liquidazione degli usi civici di Napoli ha evidenziato come, la contestazione opposta dagli originari attori alle richieste di pagamento del Comune di Solofra si sarebbe fondata, o sull'intervenuta conciliazione da parte di taluni interessati, o sull'inattendibilità del censimento operato dal Comune, in quanto le ordinanze di reintegra commissariali (del 13/7/1938) e quelle di legittimazione (del 30/7/1938 e del 10/10/1938) non sarebbero state idonee a comprovare il fondamento delle pretese dell'ente, né sarebbero state opponibili agli attori, non rispondendo ad alcun canone di autenticità e attendibilità.

In definitiva, secondo il giudice a quo, i canoni enfiteutici de quibus non sarebbero dovuti, ad avviso degli attori, o perché concernenti particelle già sdemanializzate per effetto dell'antica conciliazione, o perché pretesi (al di là della loro incongrua determinazione) sulla scorta di atti demaniali da cui non emergerebbe in maniera chiara se i fondi, in relazione ai quali erano stati emessi gli avvisi di pagamento, rispondessero proprio a quelli derivanti dalle legittimazioni o dalle quotizzazioni.

In forza di tali premesse, secondo il Commissario remittente, non essendo contestata l'originaria qualità demaniale dei suoli, l'accertamento della c.d. *qualitas soli* non costituirebbe il *petitum* sostanziale avanzato dagli attori, né si porrebbe quale antecedente logico-giuridico della decisione invocata, mentre ciò che costituirebbe oggetto di controversia tra le parti sarebbe unicamente la questione dell'avvenuta sdemanializzazione dei terreni, ovvero la questione della corrispondenza dei terreni in relazione ai quali erano stati emessi gli avvisi di pagamento con quelli derivanti da legittimazione o quotizzazione (ovvero se, al contrario, quei terreni non fossero piuttosto fondi di proprietà esclusiva degli attori).

In breve, il contrasto tra le parti riguarderebbe il riparto degli oneri probatori, ovvero se sia il Comune di Solofra a dover provare che i fondi per cui è causa siano quelli a suo tempo legittimati o quotizzati (secondo quanto sostenuto dagli attori), o se siano piuttosto gli attori a dover provare i titoli in virtù dei quali si assumono pieni proprietari (secondo quanto sostenuto dal Comune), non avendo gli attori, giammai sollecitato un nuovo accertamento demaniale, né avendo contestato l'esito delle verifiche demaniali del 1937 o la legittimità dello svolgimento delle operazioni di sistemazione dei demani civici (tra cui appunto le legittimazioni del 1938), quanto piuttosto unicamente la loro opponibilità agli odierni attori.

Da qui la ritenuta insussistenza della giurisdizione commissariale.

2. Osserva il Collegio come le argomentazioni contenute nel provvedimento con il quale il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici di Napoli ha sollevato l'odierno conflitto negativo di giurisdizione siano del tutto prive di fondamento.

3. Secondo il provvedimento commissariale, gli originari attori non avrebbero affatto sollecitato un nuovo accertamento demaniale, né avrebbero contestato l'esito delle verifiche demaniali o la legittimità delle operazioni di sistemazione dei demani civici, quanto piuttosto la loro opponibilità agli attori (cfr. pag. 5 dell'ordinanza commissariale).

4. In contrasto con tale lettura del giudice a quo, varrà piuttosto sottolineare come il tema della "opponibilità" (in senso tecnico, ossia come deduzione dell'inefficacia relativa dell'atto contestato) non risulti in alcun luogo delle contestazioni illustrate dagli originari attori, avendo questi ultimi semmai contestato la pretesa creditoria comunale, o perché concernente particelle già sdemanializzate per effetto dell'antica conciliazione (gli accordi dei propri avi con il Comune di Solofra conclusi nella seconda metà dell'Ottocento), o in ragione dell'inidoneità rappresentativa degli strumenti probatori utilizzati dal Comune di Solofra a comprovare il proprio diritto a rivendicare il pagamento dei canoni di natura enfiteutica avanzata nei confronti degli attori.

Sul punto, invero, il provvedimento commissariale remittente incorre in un'evidente contraddizione; da una parte, infatti, si afferma che "quello che è controverso, infatti, è solo se determinati terreni siano già stati sdemanializzati... ovvero se quelli in relazione ai quali sono stati emessi gli avvisi di pagamento de quibus siano proprio quelli derivanti da legittimazioni o da quotizzazioni (effettuate prima e dopo il 1927) o se siano fondi di esclusiva proprietà degli attori" (pag. 5) e, dall'altra, che "giammai viene sollecitato un nuovo accertamento demaniale e nemmeno viene contestato l'esito delle verifiche demaniali del 1937... (semmai solo la loro opponibilità agli odierni attori)" (pag. 5) e che "nella specie la demanialità dei terreni è pacificamente esclusa" (pag. 6).

Ciò posto, deve ritenersi assolutamente erroneo affermare che "giammai viene sollecitato un nuovo accertamento demaniale e nemmeno viene contestato l'esito delle verifiche demaniali del 1937 e, per la verità, neanche è posta in discussione la legittimità dello svolgimento delle operazioni di sistemazione dei demani civici, tra cui appunto le legittimazioni del 1938 (semmai solo la loro opponibilità agli odierni attori)" (cfr. pag. 5 dell'ordinanza commissariale), perché la rivendi-

cazione dell'avvenuta sdemanializzazione di un fondo (per effetto di un'antica conciliazione), o la contestazione dell'idoneità della prova dell'avvenuta legittimazione di fondi che il Comune ritiene, al contrario, tuttora gravati da usi civici, equivalgono, in tutto e per tutto, alla contestazione della demanialità dei fondi (perché, in un caso, sdemanializzati e, nell'altro, non demaniali in quanto non provata l'avvenuta legittimazione); e contestare la demanialità di un fondo (poiché sdemanializzato o perché non provata la sua avvenuta legittimazione) in altro non consiste se non nella proposizione in giudizio del thema decidendum consistente nell'accertamento della qualitas soli.

5. In breve, sulla base di quanto riconosciuto costituire l'oggetto delle originarie domande degli attori, il giudicante dovrebbe procedere necessariamente (nei termini di un indispensabile passaggio logico-giuridico) ad accertare la qualità demaniale o meno dei fondi (accertando l'effettività e l'efficacia delle dedotte conciliazioni ottocentesche, ed accertando l'esistenza di prove sufficienti a suffragare la tesi comunale dell'avvenuta legittimazione dei terreni degli attori), al fine di decidere sulle domande proposte con riguardo alla dedotta fondatezza/infondatezza delle richieste di pagamento avanzate dal Comune.

6. Da qui l'applicazione del consolidato insegnamento della giurisprudenza di legittimità, ai sensi del quale la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, prevista dall'art. 29 della L. n. 1766 del 1927, sussiste ogniqualvolta l'accertamento della qualitas soli - e quindi la soluzione delle questioni relative all'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo - si ponga come antecedente logico giuridico della decisione (cfr. Sez. U, Ordinanza n. 8252 del 22/03/2023, Rv. 667326-01; Sez. U, Ordinanza n. 15530 del 16/05/2022, Rv. 664750-01; Sez. U, Ordinanza n. 8564 del 26/03/2021, Rv. 660856-01).

7. Sulla base di tali premesse, dev'essere dichiarata la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici di Napoli, al quale è altresì rimesso di provvedere alla disciplina delle spese del presente conflitto di giurisdizione, con particolare riguardo alla posizione delle parti private intervenute in questa sede.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici di Napoli.

*(Omissis)*