

APPUNTI SOPRA LA PROPOSTA
SOPPRESSIONE DEI COMMISSARIATI AGLI USI CIVICI

di Romano Ricciotti

Quando, nel 1924, il Governo ritenne di poter riordinare con decreto legge la materia degli usi civici, occorsero malgrado il decisionismo dell'epoca ben tre anni, impiegati dal Parlamento in memorabili discussioni per pervenire alla conversione, avvenuta con la legge 16 giugno 1927 n. 1766.

Oggi la delicatissima materia della giurisdizione in materia di demani civici viene affrontata con un articolo della legge finanziaria, pensato al solo fine del (contestato) risparmio di due miliardi di lire. I problemi del giudice delle questioni demaniali civiche, del suo pubblico ministero, delle forme processuali, degli archivi storico-giuridici saranno decisi su di una proposta del Tesoro, senza concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia e senza la necessaria riflessione dell'Ufficio legislativo, da un Parlamento pressato dalle esigenze finanziarie e dai contrasti politici conseguenti. Non così potrà essere elaborato un nuovo ordine della giurisdizione demaniale.

1. - Le iniziative legislative eversive delle proprietà civiche e le inerzie contro le aggressioni di fatto (come vendite abusive e usurpazioni) costituiscono una delle cause dell'abbandono dei territori di montagna. Contro tali iniziative l'inerzie sono state elevate opposizioni tanto forti, tanto nobilmente ispirate, di tanto grande pregio dottrinale, quanto inutili. E' sufficiente ricordare le parole di Paolo Grossi, cui la lettura di molti progetti di legge ha suscitato "un senso di sgomento, profondo sgomento... per l'insipienza tecnico-giuridica di cui sono infarcitiper l'incultura clamorosa che dimostrano".

2. - Nessun effetto positivo è stato prodotto da importanti eventi di giustizia costituzionale e amministrativi.

Inutilmente la sentenza 1 aprile 1993 n. 133 della Corte Costituzionale ha affermato l'indispensabilità della giurisdizione commissariale sottolineando l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, nonché la funzione -propria del commissario- di protezione di tale interesse e di tutela dei diritti delle popolazioni proprietarie.

3. - Neppure la Risoluzione 9 marzo 1994 del Consiglio Superiore della Magistratura ha avuto effetti, nella parte in cui affermava che l'esercizio dell'azione a tutela degli usi civici non deve essere riservato "esclusivamente a soggetti privati o a rappresentanti di collettività locali, che possono essere assai spesso influenzati da interessi particolare i quali si pongano in conflitto con gli interessi generali" e suggeriva di attribuire la funzione giurisdizionale al giudice ordinario affidando però "il compito di pubblico ministero ad una struttura autonoma" capace di "svolgere agevolmente le ricerche archivistiche necessarie" e di "curare i contatti con le popolazioni interessate e con gli enti che le rappresentano" (chiaro riferimento al commissariato agli usi civici).

La Risoluzione ha avuto invece un seguito nella sua parte meno felice.

E' in corso di esame, avanti alla Terza Commissione referente del Consiglio Superiore della Magistratura, una proposta tendente a disciplinare l'assegnazione dei magistrati ai commissariati agli usi civici come segue: non vi saranno più assegnazioni a tempo pieno. Il magistrato rimarrà incardinato nell'organico di un ufficio ordinario e il Consiglio superiore stabilirà quanta parte della sua opera egli dovrà dedicare al commissariato. In tal modo i commissariati saranno "serviti" male e gli uffici giudiziari ai quali appartiene il magistrato-commissario potranno contare solo in parte sul suo apporto. In questo modo saranno moltiplicati gli inconvenienti già verificatisi. Mi riferisco al disagio determinato dal fatto che nell'ufficio ordinario un posto dell'organico è occupato da un magistrato che presta la sua opera in tutto o in parte presso il commissariato, aggravando il carico di lavoro dei colleghi. Il suggerimento di operare in senso contrario (collocare tutti i commissari fuori ruolo e applicarli, secondo le necessità, all'ufficio ordinario, con sollievo dei colleghi e oggettivo vantaggio per entrambi gli uffici) non ha trovato e non trova ascolto presso il Consiglio, che non ritiene praticabile l'applicazione analogica dell'art. 210 dell'ordinamento giudiziario.

4. - L'ultimo evento di grande importanza è rappresentato dalla *sentenza 20 febbraio 1995 n. 46 della Corte costituzionale*, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 per violazione degli articoli 24,3, 9 e 32 della Costituzione.

Con quest'ultima sentenza la Corte ripropone vigorosamente l'argomento (già addotto nella sentenza n. 133 del 1993) secondo il quale esiste un "*interesse, costituzionalmente garantito, della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497 (art. 1 lett. h della legge 8 agosto 1985 n. 431)*".

Secondo la Corte, "*la tutela specifica fornita dagli organi istituzionali preposti dalla legge n. 1479 del 1939 all'attuazione del vincolo paesaggistico non comprende la legittimazione a promuovere avanti ai commissari agli usi civici l'accertamento giurisdizionale dell'insistenza di tali diritti (di uso civico) sui terreni in questione (cioè della c.d. qualitas soli) che è il presupposto della costituzione (ex legge) del vincolo paesaggistico*". La violazione delle norme costituzionali consiste nel fatto che, negato il potere di iniziativa officiosa del commissario, nessun organo dello Stato avrebbe azione "in via preventiva davanti al commissario per la tutela dell'interesse della collettività generale".

E' appena il caso di annotare che, se l'ablazione del potere di iniziativa officiosa del commissario è costituzionalmente illegittima, a maggior ragione è illegittima la soppressione dei commissariati.

5. - Ma neppure l'ultima pronuncia costituzionale ha minimamente ostacolato la inarrestabile macchina eversiva.

Ora sopravviene la proposta - la cui iniziativa è attribuita al sottosegretario Laura Pennacchi e contenuta nell'art. 44 comma 7 del disegno di legge "misure per la razionalizzazione della finanza pubblica" - di sopprimere i commissariati per risparmiare due miliardi di lire.

I demani civici e le popolazioni proprietarie perderanno il loro tutore. L'attribuzione della funzione giudicante al tribunale competente per territorio comporterà - oltre a una spesa maggiore del risparmio sperato - la dispersione del lavoro giudiziario fra 160 uffici e la frammentazione del suo strumento (archivi dei commissariati) tali da paralizzare definitivamente la giustizia demaniale (si legga l'intervento di Franco Carletti su *Il Sole - 24 ore* del 14 ottobre 1996).

6. - In definitiva non è stata ancora confutata la proposizione che il trasferimento della funzione giudicante al tribunale del capoluogo del distretto con attribuzione al commissario della legittimazione al ricorso è l'unica via praticabile per eliminare l'anomalia dell'iniziativa officiosa nei processi demaniali.

In questa prospettiva i commissari provvederebbero a raccogliere le numerose notizie di usurpazioni, di vendite abusive, di mutamento di destinazione, le istruirebbero, ricorrendo anche al loro archivio storico-giuridico, e proporrebbero ricorso al tribunale.

Formalisticamente si potrebbe affidare questo compito al procuratore della Repubblica presso il Tribunale. Ma chi conosce la realtà della giustizia italiana non riesce a immaginare che il procuratore della Repubblica distolga uno dei suoi sostituti per compiere i complessi accertamenti, per prendere contatto con le popolazioni, con le associazioni agrarie, con i Comuni, per studiare i singoli casi e agire avanti al tribunale.

Si vogliono risparmiare due miliardi , che non si sa come siano stati conteggiati (tenuto conto che magistrati e personale di cancelleria sarebbero trasferiti ad altri uffici e continuerebbero ovviamente a riscuotere lo stipendio e che occorrerebbe comunque reperire locali e attrezzature).

Ammessi che la soppressione dei commissariati valga due miliardi, la proposta è manifestazione di un approccio inaccettabile a un problema di ordinamento giudiziario e di diritto processuale che meriterebbe ben altra riflessione.

Gli uffici giudiziari , infine, hanno un loro "sapere" che con la soppressione dei commissariati verrà disperso senza possibilità di recupero. Un tesoro di elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sarà derelitto.

Anche così declina la civiltà di una Nazione.

Ma, per un discorso più ampio e una bibliografia essenziale sull'argomento si veda il testo di un mio articolo, già pubblicato su: *Agricoltura*, n. 271/272 del 1995, dal titolo: *Le prospettive del commissario agli usi civici*, e qui sotto riportato.

Come si è visto in precedenza (1) le iniziative legislative eversive(2) delle proprietà civiche e le aggressioni di fatto (come le vendite abusive e le usurpazioni) costituiscono una delle cause dell'abbandono dei territori di montagna. Questi, senza l'opera conservatrice dell'uomo, si degradano e vien meno la loro funzione protettiva dell'ambiente.

Alla tutela dei demani collettivi hanno provveduto fino ad oggi i Commissari agli usi civici, utilizzando soprattutto lo strumento giuridico del potere di iniziativa d'ufficio nei procedimenti per la reintegrazione di terre civiche usurate o abusivamente alienate.

La sentenza 1 aprile 1993 n. 133 della Corte Costituzionale.

L'istituzione giudiziaria del Commissario agli usi civici non ha avuto vita facile negli ultimi anni. E oggi rischia l'asfissia buona parte della sua attività giudiziaria essendo collegata all'attività amministrativa spettante alle Regioni, le quali sono pressoché inerti. L'inerzia delle Regioni , ha come conseguenza il mancato apprestamento dei progetti di reintegrazione delle terre usurate o di liquidazione degli usi civici sui beni altrui, avverso i quali i privati interessati hanno facoltà di ricorso al Commissario. Mancando gli atti non vengono proposti ricorsi e osservatori maliziosi si chiedono se sia opportuno mantenere in vita i quattordici Commissariati di fronte alla modestia del lavoro giudiziario di loro competenza (3).

Altra fonte di lavoro giudiziario dei Commissariati consiste nei procedimenti che non sono collegati alle operazioni amministrative delle Regioni, ma vengono instaurati d'ufficio dallo stesso Commissario, in presenza di alienazioni abusive e di usurpazione di demani civici.

La norma che attribuisce al Commissario il potere di iniziativa officiosa è stata oggetto di un'eccezione di legittimità costituzionale.

La corte costituzionale, con sentenza 1 aprile 1993 n. 133, ha dichiarato la questione inammissibile, ma ha speso nella motivazione parole di riconoscimento dell'indispensabilità della giurisdizione commissariale (4).

La pronuncia assume grande rilievo, perché sottolinea "l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici", nonché "la funzione - propria del Commissario - di protezione di tale interesse e di tutela dei diritti delle popolazioni proprietarie". La Corte ha infine negato la possibilità di rimettere "esclusivamente alle Regioni - le quali sono portatrici di interessi particolari - la cura dell'interesse pubblico generale".

Il referendum del 18 aprile 1993 e la legge 4 dicembre 1993 n. 491.

Con il referendum del 18 aprile 1993 sono stati abrogati l'art. 1 del R.D. 12 settembre 1929 n. 1661 e il R.D. 27 settembre 1929 n. 1663, istitutivi del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, che per tanto è stato soppresso (5).

Poco tempo dopo è stata approvata la legge 4 dicembre 1993 n. 491, recante "Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali.

E' la legge con la quale, in luogo del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, soppresso per referendum, è stato istituito il Ministero delle Risorse agricole alimentari e forestali (art. 2). Al Commissario agli usi civici è dedicato l'art. 5, con il quale si stabilisce: "Le competenze in materia di Commissariati agli usi civici esercitate dal soppresso Ministero dell'Agricoltura e delle foreste sono trasferite al Ministero di Grazia e Giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici".

La legge trasferisce al Ministero di Grazia e giustizia "le competenze in materia di Commissariati agli usi civici già esercitate dal soppresso Ministero dell'Agricoltura e delle foreste". In altre parole è trasferita soltanto la funzione di supporto amministrativo dei Commissariati. Non si comprende perciò il significato della riserva ("in attesa del riordino generale della materia degli usi civici") formulata nell'art. 5.

Il Commissario (dopo la perdita delle funzioni amministrative) è un organo esclusivamente giudiziario. Non ha senso che il riordinamento della disciplina degli usi civici sia posto come evento rilevante in relazione all'inserimento dei Commissariati nella loro collocazione naturale, ossia nell'ordinamento giudiziario.

La legge del 1993 non parla più di Commissariati per la liquidazione degli usi civici (denominazione ispirata alle funzioni attribuite al Commissario dall'art. 27 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, che istituì l'organo), ma di Commissariati agli usi civici (art. 5). E' questa la nuova denominazione ufficiale.

La sentenza 28 gennaio 1994 n. 858 delle sezioni unite della Corte di Cassazione.

Dopo la pronuncia di inammissibilità della Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione ritenne di dover riesaminare la questione dell'iniziativa d'ufficio del Commissario agli usi civici.

Era stato sostenuto qualche tempo prima (6), sulla scorta dell'esame della giurisprudenza della Corte Suprema, che il convincimento circa la sussistenza del potere d'iniziativa d'ufficio del Commissario non era sorretto da "affermazioni meditate, argomentate ed esplicite" ma costituiva il consolidamento tralazioso di un'"opinione". Insomma, un *obiter dictum* si era trasformato in *ratio decidendi*. In definitiva, il potere del Commissario di promuovere d'ufficio il giudizio avanti a sè non sarebbe mai esistito.

Le sezioni unite, riesaminata la questione, decisero, con la sentenza 28 gennaio 1994 n. 858, che il potere in discussione, esistente fino all'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, era venuto a mancare per effetto dell'art. 66 di questo testo, con il quale sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative fino ad allora attribuite al Commissario.

Secondo la Corte, infatti, il potere di intraprendere d'ufficio le controversie giudiziarie "era di natura esclusivamente incidentale, perché derivava (al Commissario) dall'esercizio delle funzioni amministrative".

L'osservazione critica più diffusa nei commenti alla sentenza (7) riguarda l'affermazione della Corte che la giurisdizione del Commissario è di natura "esclusivamente incidentale". E' questo, un passaggio davvero fragile. Invero, la giurisdizione del Commissario è *prevalentemente* ma non esclusivamente incidentale. In tal senso sono orientate le chiare disposizioni della legge (artt. 29 e 30 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, e 74 e 76 del regolamento R.D. 26 febbraio 1928 n. 332) che attribuiscono al Commissario giurisdizione in ordine alle controversie di natura demaniale - come quelle fra associazioni agrarie e privati - che sono indipendenti da un'attività amministrativa, senza dire dei provvedimenti possessori urgenti in caso di usurpazione e di spoglio (8).

La risoluzione 9 marzo 1994 del Consiglio Superiore della Magistratura.

In seguito a questi avvenimenti, la Commissione speciale referente per la riforma giudiziaria del Consiglio Superiore della Magistratura convocò, per il 18 gennaio 1994, i rappresentanti dei Ministeri di Grazia e giustizia e delle Risorse agricole, alimentari e forestali, tutti i Commissari agli usi civici, il Presidente della sezione usi civici della Corte d'Appello di Roma e, in qualità di esperti, i professori Emilio Romagnoli, Ugo Petronio, e l'avvocato Maria Athena Lorizio. In esito alla riunione, su proposta della Commissione per la riforma (relatore prof. Pizzorusso) il Consiglio Superiore della Magistratura ha approvato, nella seduta del 9 marzo 1994, una risoluzione avente per oggetto "Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici", ma in realtà di respiro molto più ampio.

La risoluzione dopo una ricostruzione dello stato della questione e dell'evoluzione della disciplina giuridica dei Commissariati, delinea le prospettive di una riforma legislativa e, per ultimo, propone suggerimenti circa la posizione dei magistrati addetti ai Commissariati.

Nella parte relativa alla riforma dei Commissariati, che è la più interessante e la più ancorata alle esigenze della materia, il Consiglio Superiore affronta il problema di armonizzare un'efficace tutela degli usi civici con il principio *ne procedat iudex ex officio*.

Premesso che l'esercizio dell'azione a tutela degli usi civici non deve essere riservato "esclusivamente a soggetti privati o a rappresentanti di collettività locali, che possono essere assai spesso influenzati da interessi particolari i quali si pongano in conflitto con gli interessi generali", il Consiglio suggerisce di attribuire la funzione giurisdizionale al giudice ordinario e di "affidare il compito di pubblico ministero ad una struttura autonoma" capace di "svolgere agevolmente le ricerche archivistiche necessarie" e di "curare i contatti con le popolazioni interessate o con gli enti che le rappresentano."

Insomma, si propone di trasformare il Commissario agli usi civici da ufficio giudicante in ufficio requirerente e legittimato ad agire avanti al tribunale ordinario.

Il Ministero di Grazia e giustizia, nel frattempo, ha dato corso alle procedure amministrative occorrenti per somministrare ai Commissariati le risorse necessarie per il loro funzionamento.

Il Ministero per le Risorse agricole, alimentari e forestali e la Conferenza dei presidenti delle Regioni e Province autonome hanno sottoscritto il 14 aprile 1994 un documento (9) con il quale è stato costituito un gruppo di lavoro per "la predisposizione del disegno di legge quadro in materia di usi civici".

Sarebbe stato opportuno prevedere la partecipazione al gruppo di lavoro anche di rappresentanti del Ministero di Grazia e giustizia, in considerazione delle prevedibili ripercussioni delle disposizioni della legge quadro sulla struttura, sulla competenza dei Commissari e sulle procedure giudiziarie.

La sentenza 20 febbraio 1995 n. 46 della Corte Costituzionale.

Con quest'ultima sentenza la Corte ripropone vigorosamente l'argomento (già addotto nella sentenza n. 133 del 1993) secondo il quale esiste un "interesse, costituzionalmente garantito dalla collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497 (art. 1 lett. a della legge 8 agosto 1985 n. 431)".

La Corte di Cassazione, nella sua sentenza 28 gennaio 1994 n. 858, aveva negato che l'interesse protetto dal vincolo paesaggistico sia connesso con l'interesse alla conservazione degli usi civici.

Replicando, la Corte Costituzionale si diffonde più ampiamente nella motivazione su questo punto e trasferisce l'argomento dal piano ermeneutico a quello della legittimità costituzionale, osservando che "la tutela specifica fornita dagli organi istituzionali preposti dalla legge n. 1479 del 1939 all'attuazione del vincolo paesaggistico non comprende la legittimazione a promuovere avanti ai Commissari agli usi civici l'accertamento giurisdizionale dell'insistenza di tali diritti (di uso civico) sui terreni in questione (cioè della c.d. *qualitas soli*) che è il presupposto della costituzione (*ex lege*) del vincolo paesaggistico". L'osservazione appare risolutiva. Non vi è dubbio che, con provvedimenti incuranti dell'esistenza dell'uso civico, si apre la via a qualsiasi operazione pregiudizievole per l'ambiente e per il paesaggio. Il maggiore strumento di tutela, in questa ipotesi, è la rivendicazione dell'uso civico.

Di qui la sentenza prende le mosse per concludere che l'interpretazione data dalla Corte di Cassazione all'art. 29 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 viola soprattutto l'articolo 24, ma anche gli artt. 3, 9 e 32 della Costituzione. La violazione consiste nel fatto che, negato il potere di iniziativa officiosa del Commissario, nessun organo dello Stato avrebbe azione "in via preventiva davanti al Commissario per la tutela dell'interesse della collettività generale".

L'affermazione si comprende meglio se si rammenta che hanno ricorso al Commissario agli usi civici gli utenti dei medesimi; le associazioni costituite per la loro amministrazione (comunanze, università agrarie, frazioni ecc.) il Comune, e la regione, (alla quale, con D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, sono state trasferite le competenze dello Stato in materia di usi civici, compresa l'attribuzione del Ministero dell'Agricoltura - prevista dall'art. 10 della legge 10 luglio 1930 n. 1078 - di "promuovere avanti ai Commissari regionali, alla sezione speciale della Corte d'Appello ed alla Corte di Cassazione ogni azione a ricorso a difesa dei diritti delle popolazioni anche in contraddizione con il Comune o con l'associazione agraria").

Nessun organo dello Stato, dunque, ha azione avanti il Commissario. Soltanto assegnando all'art. 29 il "significato normativo" che ammette l'iniziativa officiosa si ripristina l'armonia di quella disposizione con la Costituzione.

UN'ANOMALIA PROVVISORIAMENTE TOLLERABILE

La Corte ritiene che l'anomalia della "situazione ordinamentale" sia caratterizzata da "incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24 secondo comma Cost." ma che ciò avvenga "in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli articoli 9 e 32". Tuttavia espressamente avverte che tale situazione può essere tollerata "giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte". La provvisorietà è data dall' "attesa del riordino generale della materia degli usi civici preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993 n. 491". Aggiunge la Corte che la nuova disciplina dovrà essere "improntata ad una rigorosa tutela della terziarietà del giudice.

URGENZA DELLA RIFORMA PROCEDURALE

L'ultima proposizione suggerisce una distinzione. Il riordinamento generale degli usi civici preannunciato dalla legge del 1993 è materia del tutto svincolata da emergenze di natura

costituzionale, ed essendo caratterizzata da una considerevole complessità, può ben attendere che si provveda dopo congrua riflessione.

La riforma della disciplina del processo commissariale si presenta invece come urgente, avendo il legislatore ricevuto due sollecitazioni dalla Corte Costituzionale. La prima è quella contenuta nella sentenza n. 133 del 1993, nella quale la Corte "ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza" dell'attribuzione al Commissario di un poter di impulso processuale " e ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni, esemplificandone alcune". La seconda è la sentenza n. 46 del 1995, che sottolinea la "transitorietà" della situazione creata con la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 39 e nuovamente invita il legislatore a formulare "una nuova disciplina legislativa improntata ad una rigorosa tutela della terziarietà del giudice".

La soluzione del problema del Commissario agli usi civici non ammette altri indugi. E' necessario rimuovere l'anomalia del potere di iniziativa processuale del Commissario avanti a sè medesimo.

Ma questa urgenza trova il suo presupposto nella conservazione del Commissario agli usi civici, trasformato da giudice a promotore del giudizio per la salvaguardia "dell'interesse costituzionale garantito dalla collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone aggravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497".

DUE AUTOREVOLI SUGGERIMENTI

A questo proposito esistono due autorevolissime indicazioni, entrambe nello stesso senso.

La Corte Costituzionale, nella sentenza 1 aprile 1993 n. 133 ha suggerito un'alternativa: istituire "il pubblico ministero presso il Commissario agli usi civici lasciando a quest'ultimo il solo compito di giudicare", oppure - soluzione ritenuta dall'Avvocature dello Stato più coerente con l'art. 102 secondo comma della Costituzione e con le esigenze pratiche di salvaguardia - "abolendo la giurisdizione speciale del Commissario e lasciandogli soltanto il potere di iniziativa processuale, così trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario".

L'altra indicazione proviene dal Consiglio Superiore della Magistratura. Nella Risoluzione 9 marzo 1994, il Consiglio, premesso che l'esercizio dell'azione a tutela degli usi civici non deve essere riservato "esclusivamente a soggetti privati o a rappresentanti di collettività locali, che possono essere assai spesso influenzati da interessi particolari i quali si pongano in conflitto con gli interessi generali", suggerisce di attribuire la funzione giurisdizionale al giudice ordinario e di "affidare il compito di pubblico ministero ad una struttura autonoma, capace di svolgere agevolmente le ricerche archivistiche necessarie" e di "curare i contatti con le popolazioni interessate e con gli enti che le rappresentano". Insomma si propone, in armonia con la seconda alternativa suggerita dalla Corte Costituzionale, di trasformare il Commissario agli usi civici da ufficio giudicante in ufficio requiriente legittimato ad agire avanti al tribunale ordinario.

Indubbiamente è questa la via da percorrere.

La mancanza di specializzazione del giudice ordinario non incide nel momento della decisione, bensì nella fase dell'istruzione preparatoria e probatoria. In questa fase, a garantire l'acquisizione del necessario materiale, sta l'efficace attività processuale, del Commissario che, in un momento stragiudiziale ancora anteriore, è in grado di procurarselo ascoltando le persone informate e compiendo ricerche documentali soprattutto nel proprio archivio storico-giuridico.

I Commissariati esistenti dovranno essere mantenuti e cioè non aumentati nè diminuiti nel numero, allo scopo di conservare il necessario vincolo dell'ufficio con l'archivio, che è strumento di conoscenza e di lavoro assolutamente indispensabile.

Giudice dei demani civici potrà essere il tribunale ordinario del capoluogo del distretto nel quale ha sede il Commissariato, con competenza anche su più distretti. Ai necessari rapporti con le popolazioni interessate provvederà il Commissario, svincolato dalle esigenze di riservatezza e di distacco che gli sono ora imposte dalla sua natura di giudice.

I demani e le popolazioni proprietarie attendono il loro tutore. L'ordinamento processuale attende l'eliminazione dell'anomalia temporanea - ma necessaria - dell'iniziativa d'ufficio del Commissario.

NOTE

(1) R. Ricciotti, *L'incerto destino degli usi civici*, in *Agricoltura*, n. 265-266 aprile-maggio 1995, p. 10; e *L'incerto destino degli usi civici (seconda parte)*, in *Agricoltura* n. 267-268, giugno-luglio 1995, p. 49.

(2) Espressione di Germano', in *Giur. agr.* 1990, p. 593. Si vedano, con riferimento alla giurisdizione demaniale, Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.* XLV, 930 e ss; Ricciotti, *Il Commissario agli usi civici*, in *Corriere giuridico*, 1990, p. 1168 e *Gli usi civici e il loro giudice*, ivi 1993, p. 1481; Di Salvo, *Aspetti processuali del giudizio commissariale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 1 (e dottrina citata da questi Autori).

(3) Casamassima, *La legislazione attuale in materia di usi civici: paralisi dell'azione amministrativa e sostanziale eliminazione della giurisdizione dei commissari*, in *Giur. agr. it.*, 1984, p. 460.

(4) Si legge nella motivazione della sentenza che "accanto agli interessi locali, di cui sono divenute esponenti le Regioni emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio", che "il potere dei Commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse (...) e, con esso, indirettamente anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale"; e che la cura di tale interesse pubblico "non può essere rimessa esclusivamente alle Regioni".

(5) Il Referendum fu indetto con D.P.R. 25 febbraio 1993, fu tenuto il 18 aprile 1993, e il suo risultato è stato dichiarato con D.P.R. 5 giugno 1993 n. 176.

(6) Petronio, *I poteri d'ufficio del Commissario agli usi civici tra legge e giurisprudenza*, in *Dir. e giurispr. agr.* 1992, p. 197.

(7) Per un commento favorevole in ordine agli aspetti di diritto costituzionale della sentenza, v. Pizzorusso, in *Corr. giur.* 1994, p. 318. Sugli aspetti di merito si vedano: Paolicelli, *Il revirement delle sezioni unite della Corte di Cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del Commissario per gli usi civici* e Di Salvo, *Fine della giurisdizione sociale dei Commissari per gli usi civici?* entrambi in *Giust.civ.*, 1994, I, p. 634 e p. 637; Marinelli, *Giurisdizione d'ufficio del Commissario degli usi civici. una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*, in *Giust. civ.*, 1994, I, p. 1526; Casamassima, *Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici*, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, P. 529; Casamassima, *Soppressione giurisprudenziale del potere di promuovere d'ufficio giudizi di competenza commissariale*, in *Giust. civ.*; 1994, I, P. 1207; Ricciotti, *Il Commissario agli usi civici: una giurisdizione a rischio*, in *Corr. giur.*, 1994, p. 1393.

(8) Nel senso che non è necessaria l'esistenza di un procedimento amministrativo per l'instaurazione del procedimento giurisdizionale, si vedano, fra le altre, Cass., S.U., 14 maggio 1928, in Acrosso-Rizzo, *Cod. Usi civ. sub art. 29*; Cass., S.U. 17 dicembre 1931 n. 3995, in *Foro it.*, 1932, I, p. 159; Cass., S.U., 20 marzo 1992, n. 3518, in *Dir. e giur. agr. it.*, 1992, II, p. 337; Cass., S.U., 1 giugno 1992 n. 660B, in *Foro it.*, 1992 I, p. 2987.

(9) v. *Bollettino* del Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali, supplemento 10 maggio 1994.

Notizie sull'autore

dott. ROMANO RICCIOTTI
Magistrato di Cassazione
Commissario agli usi civici per l'Emilia-Romagna e Marche

Indirizzo : via Nazario Sauro, 2; 40100 BOLOGNA

