

Il riparto di competenze in materia di usi civici: Stato, regioni, enti gestori

Pubblicato in

[Diritto amministrativo](#)

in data

11/10/2007

Autore:  [Moreschini Ivano](#)

## **LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI USI CIVICI TRA STATO E REGIONE**

1- Premessa

2- Il primo trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni ordinarie negli anni settanta

3- Il riparto delle competenze secondo il parere del Consiglio di Stato dell'11 febbraio 1981

4- L'evoluzione successiva del riparto delle competenze

## **IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI: STRUTTURA E FUNZIONI GIUDIZIARIE**

5-I Commissariati per la liquidazione degli usi civici: le funzioni giudiziarie

6-Il Commissario agli usi civici nell'interpretazione della Corte Costituzionale

7-Le materie su cui si esercita la competenza giurisdizionale del Commissario

8-I ricorsi avverso le sentenze del Commissario

9-Le circoscrizioni territoriali dei Commissariati per la liquidazione degli usi civici

## **GLI ENTI CHE AMMINISTRANO BENI DEMANIALI DI USO CIVICO**

10-La normativa statale vigente

11-Le amministrazioni separate

12-Le novità della legge 31 gennaio 1994, n. 97

### **1.Premessa**

Il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni in materia di usi civici è per l'operatore ancora adesso una delle questioni che solleva maggiori problemi. Come anche per altre materie che sono coinvolte in questo processo di riallocazione delle competenze che dura ormai da oltre trentacinque anni, alle stagioni "regionaliste" si succedono stagioni di riaccentramento delle funzioni, in una altalena che non giova affatto alla certezza del diritto.

In una materia come quella degli usi civici il problema diviene ancora più delicato per la presenza di un organo come il Commissario per la liquidazione degli usi civici, che assomma funzioni amministrative a funzioni giurisdizionali, in un intreccio non facile da sciogliere. Un altro aspetto inoltre che rende complesso lo scioglimento di molti nodi relativi alla riallocazione delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione è il progressivo slittamento della materia degli usi civici dal settore dell'agricoltura al settore della tutela del territorio e dell'ambiente, slittamento che si è accentuato con il passaggio delle competenze alle Regioni e con alcune legislazioni regionali. Tutto ciò sta avvenendo in mancanza di una riforma organica del settore, quindi in presenza di una legislazione in parte inadeguata.

Un ulteriore elemento di complessità è dato dal forte intreccio della materia degli usi civici con la disciplina civilistica, che come è noto non può essere oggetto di legislazione regionale.

Con le avvertenze che abbiamo appena richiamato, si cercherà di esporre i principali aspetti del riparto delle competenze allo stato attuale del dibattito, evidenziandone le eventuali incongruenze e quindi le difficoltà che ne derivano all'operatore.

## **2. Il primo trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni ordinarie negli anni settanta**

Dopo l'istituzione delle regioni ordinarie, il trasferimento delle funzioni amministrative per la materia sugli usi civici fu attuato con il Decreto Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n.11, e successivamente con il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616.

L'art.1, ultimo comma del D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11 fornisce un primo elenco delle funzioni trasferite alle Regioni in materia di usi civici, che sono:

- a) promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica e sistemazione dei beni di uso civico;
- b) piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote;
- c) ripartizione delle terre coltivabili;
- d) assegnazione delle unità fondiarie;
- e) approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie;
- f) controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di Comuni, frazioni ed associazioni;
- g) tutela e vigilanza sugli enti e Università agrarie che amministrano beni di uso civico.

Torna successivamente sulla materia il D.p.r. n.616 del 1977, che all'art.66, comma 5 afferma che sono delegate alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative

- a) alla liquidazione degli usi civici;
- b) allo scioglimento delle promiscuità;
- c) alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di usi civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.

L'articolo 66, con evidente obiettivo di trasferire il massimo di competenze possibili, continua nel comma 6 affermando: “ Sono altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n.1766, dal Regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n.332, dalla legge 10 luglio 1930, n.1078, dal Regolamento approvato con R.D. 15 novembre 1925, n.2180, dalla legge 16 marzo 1931, n.377.”. La tecnica utilizzata è quella di un richiamo alle competenze amministrative attribuite in forza degli atti normativi elencati, forse anche in ragione della complessità della materia in rapporto al reale interesse che poteva suscitare nel legislatore di allora, all'interno di una operazione di trasferimento di funzioni di così vasta portata. Questa tecnica però lasciava vasto campo all'interpretazione, derivante dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza. Ed infatti l'interpretazione da allora ha avuto un ruolo rilevante nella vicenda del riparto delle competenze, ed in questo sicuramente i Commissari, organo giurisdizionale, avevano ed hanno maggiori carte da giocare rispetto alle Regioni, sia con le loro pronunce giurisdizionali, sia per la possibilità che hanno, in quanto organo giudiziario, di chiedere pronunce anche alle magistrature superiori, fino alla Corte Costituzionale.

L'articolo 66 del D.P.R. n. 616 del 1977 stabiliva infine che: “l'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la Regione interessata.”. Una conferma di questa disposizione veniva anche dall'art. 71, comma 1, lett. i) del D.P.R. n. 616 del 1977, che includeva nell'elenco delle funzioni amministrative confermate in capo allo Stato anche “l'approvazione delle legittimazioni sugli usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766”. La competenza in materia di legittimazioni avrà una successiva evoluzione, fino ad arrivare ad essere attribuita alle Regioni, almeno in via di prassi amministrativa, e da ultimo anche in virtù di una recente, importante sentenza della Corte Costituzionale, la n. 39 del 5 febbraio 2007.

## **3. Il riparto delle competenze secondo il parere del Consiglio di Stato dell'11 febbraio 1981**

Il conflitto interpretativo insorto tra i soggetti interessati alla materia di usi civici, spinse il Ministero dell'Agricoltura e Foreste a chiedere un parere consultivo del Consiglio di Stato, che arrivò con il n. 1277/79 dell'11 febbraio 1981. Il Consiglio di Stato, sulla premessa che sono state trasferite con il DPR 616/77 "tutte le competenze amministrative statali in materia di usi civici, con esclusione solo delle legittimazioni", afferma che non è consentito distinguere tra materie strettamente connesse alla sfera giurisdizionale ed attività non connesse, per escludere le prime dalla competenza regionale. Il Ministero infatti aveva sollevato nel quesito la questione relativa alla stretta connessione di alcune funzioni amministrative del Commissario con funzioni giurisdizionali, ritenendo che in questo caso esse fossero rimaste escluse dal trasferimento alle Regioni. Il Consiglio di Stato afferma che tale questione non trova fondamento nella legge, ed è quindi opportuno evitare incertezze in sede di applicazione della normativa. Anche in seno al Consiglio di Stato quindi emerge il nodo della figura anomala del Commissario per la liquidazione degli usi civici, volutamente concepito dalla legge del 1927 come organo amministrativo e giurisdizionale insieme, anche sulla scorta della legislazione storica precedente.

Il Consiglio di Stato fornisce un elenco delle competenze spettanti alle Regioni, ai Commissariati, ed anche allo Stato nei suoi diversi organi od enti. In sintesi, secondo il Consiglio di Stato il riparto delle competenze lascia le funzioni giurisdizionali ai Commissariati agli usi civici, e le spese per il loro funzionamento quindi rimangono a carico dello Stato.

Sono invece di natura amministrativa, e pertanto rientrano nella competenza regionale, i provvedimenti possessori in materia di usi civici, di cui all'art.30 della legge 16 giugno 1927, n.1766, con esclusione delle ipotesi di reintegrazione a seguito di spoglio violento o clandestino, che sono riservate all'autorità giurisdizionale, e quindi al Commissario per gli usi civici.

I provvedimenti di esecuzione delle decisioni dei Commissari hanno natura amministrativa, e pertanto rientrano nella competenza regionale, mentre hanno natura giurisdizionale le controversie che sorgono nel corso dell'esecuzione. L'esecuzione delle decisioni del Commissario da parte delle Regioni sarà fin dall'inizio un punto dolente della riforma, per la scarsa collaborazione tra questi due organi, con un effetto negativo sulla certezza del diritto che si può ben immaginare.

L'approvazione delle conciliazioni relative alla materia degli usi civici, è considerata dal Consiglio di Stato una forma di controllo sull'attività negoziale degli enti pubblici, e pertanto rientra nella competenza delle Regioni: il riferimento normativo è all'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766. Il Consiglio di Stato precisa che le approvazioni delle conciliazioni sono manifestazioni del controllo di merito sugli atti titolari di demanio, attribuito alle Regioni, almeno in quel momento storico. A conferma della scarsa chiarezza delle rispettive competenze, anche a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato, si riporta una impostazione diversa sulla procedura di conciliazione del Dr. Valerio Savoi Colombis, che era al momento della pubblicazione dello scritto Commissario Aggiunto per la Regione Emilia Romagna.

Egli afferma che : "l'esperimento della conciliazione dovrà essere sempre promosso per iniziativa del Commissario il quale appunto per sua specifica qualifica e funzione offrirà la migliore garanzia di un'equa soluzione. La conciliazione, poi, dovrà essere approvata con apposita ordinanza del Commissario (omologazione) e con decreto del Presidente della Giunta Regionale. Con tale atto negoziale, frutto dell'incontro della volontà delle parti e fornito delle citate prescritte approvazioni, verrà sanata ogni irregolarità circa lo Stato giuridico dei terreni." [\[1\]](#).

Il parere del Consiglio di Stato del 1981 continua affermando che i poteri di reintegrazione e rivendicazione di fondi sui quali insistano diritti di uso civico sono esplicazione del potere di autotutela, hanno quindi natura amministrativa e pertanto i relativi provvedimenti vanno adottati dalle Regioni.: in questo caso il riferimento è agli articoli 9 e 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

L'azione rivolta al recupero di beni gravati di uso civico tendendo ad ottenere l'accertamento di un diritto soggettivo, va proposta davanti all'organo giurisdizionale, mentre la nomina dei Commissari degli usi civici, quali organi giurisdizionali dello Stato, è riservata allo Stato. Su questo aspetto, si

rinvia a quanto descritto nel paragrafo sulle funzioni giurisdizionali dei Commissari, in relazione alla pronuncia della Corte Costituzionale che attribuì al Consiglio Superiore della Magistratura il potere di nomina dei Commissari.<sup>[2]</sup>

Il Consiglio di Stato inoltre afferma che non è più richiesto il parere del Commissario, previsto dall'art. 39 secondo comma del R.D. 26 febbraio 1928, n.332, per l'alienazione di terre comuni o demaniali provenienti dall'affrancazione di usi civici, essendo l'intera materia deferita alla competenza regionale, con esclusione dell'intervento di organi consultivi.

#### **4.L'evoluzione successiva del riparto delle competenze**

Il parere del Consiglio di Stato, pur fornendo un contributo di chiarezza nella materia, non poteva certo da solo sciogliere nodi tanto intricati.

In assenza di riforme organiche, gli spostamenti di competenza saranno poi determinati da singoli interventi del legislatore, o da circolari, o da sentenze.

Per esempio per quello che riguarda le legittimazioni, che è un istituto particolarmente importante, un primo passaggio di competenze avviene con la legge 12 gennaio 1991, n. 13, che determina gli atti da adottarsi nella forma del Decreto del Presidente della Repubblica. Nell'art. 2, comma 1 della legge citata, infatti, si stabilisce che gli atti amministrativi diversi da quelli elencati nell'art. 1 sono emanati con decreto ministeriale, se al ministero spettava formulare la proposta sulla base della normativa previgente. L'approvazione delle legittimazioni non era nell'elenco dell'art. 1 della legge 13 del 1991. In seguito alle vicende legate al referendum svolto nei primi anni novanta sulla competenza statale in materia di politiche agricole, 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."** è intervenuta anche a disciplinare i Commissariati agli usi civici. L'art.5 di tale legge stabilisce che "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.". In attesa di tale riordino generale, sulla base di questa disposizione una circolare interpretativa del Ministero di Grazia e Giustizia, la n.13 dell'8 maggio 1997 avrebbe trasferito alle Regioni l'istruttoria e l'ordinanza di legittimazione, e allo stesso ministero della Giustizia l'approvazione della medesima.

E' ovviamente discutibile che uno spostamento di competenza amministrativa per una materia così delicata come la legittimazione possa consolidarsi sulla base di una circolare ministeriale.

In questo senso, un maggior valore sta assumendo la concreta prassi seguita dalle Regioni: nella Regione Lazio l'approvazione delle proposte di legittimazione viene disposta con determinazione del dirigente competente per materia, sulla base della perizia demaniale inviata dall'Ente gestore. Sulla competenza regionale in materia di legittimazioni di occupazione abusiva di terre di demanio civico, è infine di recente intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n.39 del 5 febbraio 2007, che forse mette la parola fine alla annosa questione sulle competenze dello Stato o della Regione in materia di legittimazioni di occupazione abusiva di terre di demanio civico, stabilendo che detta competenza non spetta allo Stato, e per esso al Commissario per il riordino degli usi civici, ma nel caso di specie alla Regione Abruzzo.<sup>[3]</sup>

Come ha anche evidenziato la Corte Costituzionale nella sentenza citata, la tendenza generale per il riparto delle competenze è quella del decentramento amministrativo per quello che riguarda il passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni, e della delega delle funzioni agli enti locali per quello che riguarda il rapporto tra Regioni e enti locali minori, vale a dire la Provincia, le Comunità montane, i Comuni. Questo quadro vede però delle eccezioni, in alcune leggi di settore, come la legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991, n. 394, che all'art. 11, comma 5 ha ripristinato, limitatamente ai parchi, la competenza amministrativa del Commissario nella

liquidazione dei soli diritti esclusivi si caccia delle collettività locali e degli usi civici di prelievi faunistici.

Anche la legge 31 gennaio 1994, n. 97 sulle zone montane, aveva previsto una nuova attribuzione di competenze amministrative al Commissario per la determinazione dei compensi spettanti ai fruitori di usi civici su beni espropriati. A seguito di ricorso, la disposizione è stata dichiarata non conforme a Costituzione con sentenza della Corte Costituzionale n. 156 dell'8-10 maggio 1995, e la competenza è stata restituita alle Regioni[4].

## **IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI: STRUTTURA E FUNZIONI GIUDIZIARIE**

### **5.I Commissariati per la liquidazione degli usi civici: le funzioni giudiziarie**

I Commissariati per la Liquidazione degli Usi Civici sono stati istituiti con Regio Decreto legge 22 maggio 1924, n. 751, recante “Riordinamento degli usi civici nel Regno”, che fu poi convertito in legge dopo tre anni di dibattiti parlamentari il 16 giugno 1927, con la legge n. 1766, “Sul riordinamento degli usi civici”. Il capo III del Regio Decreto legge citato reca la rubrica “Giurisdizione e procedura”, e negli articoli da 25 a 33 venivano dettate le prime disposizioni sulla nomina e le funzioni dei Commissari. Le disposizioni contenute in tali articoli saranno poi trasfuse, con alcune lievi modifiche, nella legge 1766/1927, negli articoli da 27 a 36.

L'art. 27 della legge 1766 affermava che i Commissari regionali avrebbero provveduto con funzioni amministrative e giudiziarie per l'attuazione di quanto disposto dalla legge. Quindi la figura del Commissario nasce con questa duplice natura, del resto in continuità con la legislazione precedente in tema di riordinamento demaniale. Ricordiamo infatti che l'impostazione della normativa di riordino sugli usi civici deriva dalla legislazione storica degli stati preunitari meridionali. L'art. 34 della legge definisce in modo molto chiaro questa continuità: “ I Commissari regionali assumono le funzioni attribuite ai prefetti ed ai commissari ripartitori nelle province meridionali e siciliane [...] Nelle altre Province assumono quelle delle Giunte d'Arbitri [...] le funzioni delle Commissioni e dei commissari già istituiti nelle nuove Province per effetto della legge dell'ex Impero austro ungarico...”[5].

L'articolo 28 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 prevede che “i Commissari avranno alla propria dipendenza uno o più assessori da scegliersi tra i magistrati di grado non superiore a quello di consigliere d'appello”, ovvero fra i funzionari dello Stato di pari grado. Detto per inciso, il termine assessore, usato dalla legge 1766 del 1927 in un'accezione sicuramente poco conosciuta di collaboratore di un ufficio giudiziario, può ingenerare equivoci con la corrispondente definizione di componente della Giunta regionale, che è sicuramente più nota.

### **6. Il Commissario agli usi civici nell'interpretazione della Corte Costituzionale**

Non è semplice distinguere chiaramente le funzioni giudiziarie del Commissario da quelle amministrative, proprio perché la figura disegnata dalla legge è piuttosto complessa. E proprio questa intersecazione di funzioni ha portato a diverse pronunce della Corte Costituzionale, che è importante richiamare, per la parte relativa alle funzioni giurisdizionali.

La prima sentenza notevole in questo senso è la n. 73 del 1970, in coincidenza con il dibattito sull'avvio delle regioni ordinarie. La Corte era stata chiamata a decidere -con ordinanze 27 marzo e 9 luglio 1969 della Corte di Appello di Roma - sezione speciale usi civici - sulle garanzie di indipendenza e di imparzialità del Commissario, in quanto titolare e nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, per il fatto che allo stesso organo sono assegnate o dalla stessa persona fisica vengono esercitate funzioni amministrative, ed in particolare in relazione al fatto che il Commissario giudica dopo che in sede amministrativa ha compiuto una serie di operazioni che riguardano

l'oggetto del giudizio. La Corte allora respinse l'eccezione di incostituzionalità, opinando che il Commissario nel concreto esercizio dei poteri giurisdizionali non ha vincoli di precedente attività amministrativa e, appartenendo all'ordine giudiziario, non dipende da alcuno né è tenuto a seguire istruzioni di alcuno, essendo soggetto soltanto alla legge. La questione però in quel frangente storico cominciava ad essere fortemente sentita, come dimostra il fatto che venne affrontata di nuovo dalla Corte Costituzionale con ordinanza n.43 del 1973, in seguito ad ordinanza emessa il 6 dicembre 1969 dalla Corte di appello di Palermo - sezione speciale per gli usi civici. Il giudice delle leggi si limitò a rinviare alla sentenza n.73 del 1970.

La questione dell'indipendenza ed imparzialità del Commissario tornò di nuovo all'attenzione della Corte Costituzionale quasi vent'anni dopo. A seguito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 27, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 promosso con ordinanza emessa il 19 ottobre 1988 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, venne emessa la sentenza n. 398 del 1989. Stavolta però la Corte cambia decisamente orientamento, su un aspetto centrale della commistione tra funzione amministrativa e funzione giudiziaria. Infatti essa dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2 della legge 1766 del 1927, nella parte in cui, in luogo della disciplina ivi prevista, non rimette alla competenza del Consiglio Superiore della Magistratura, a norma dell'art. 105 della Costituzione, le assegnazioni a magistrati ordinari dell'ufficio di Commissario agli usi civici. In pratica, la Corte dichiara contraria a Costituzione la nomina del Commissario con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e foreste, con il consenso del Ministro di Grazia e Giustizia.

La Corte inoltre afferma che, dopo il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici, al Commissario residuano funzioni prevalentemente, se non esclusivamente, giurisdizionali, onde il potere di nomina del Ministro dell'agricoltura appare disarmonico rispetto alle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura. Il Consiglio Superiore della Magistratura interverrà poi sul tema nel senso indicato dalla Corte con la Risoluzione 9 marzo 1994, recante: Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989.

La Corte tornerà qualche anno dopo su un altro importante aspetto delle funzioni giudiziarie del Commissario, cioè la previsione dell'articolo 29 comma 1 della legge 19 giugno 1927, n. 1766 sulla promovibilità d'ufficio dei giudizi avanti ai Commissari medesimi. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da due ordinanze della Corte di Cassazione, Sezioni unite civili. In questa sentenza la Corte Costituzionale introduce un aspetto di novità nelle funzioni di tutela giurisdizionale svolte dal Commissario, sulla scia dell'accostamento della materia "usi civici" alla più ampia materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio che aveva già operato il legislatore con la legge 8 agosto 1985, n. 431. Infatti la Corte sostiene che "il potere riconosciuto ai Commissari di provvedere d'ufficio all'accertamento e più in generale alla tutela giurisdizionale dei diritti collettivi non sarebbe, dunque, oggi riferibile se non all'interesse sancito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici, e con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale."<sup>[6]</sup>

La Corte prosegue chiedendosi se, in seguito alla fine della giustificazione del mantenimento del potere d'ufficio legata all'originaria coesistenza in capo al Commissario delle funzioni amministrative e giurisdizionali, non sia opportuna l'attribuzione del potere d'impulso d'ufficio ad un organo di giustizia diverso, e precisamente al pubblico ministero, secondo il modello normalmente seguito dalla legge quando nell'oggetto di una controversia è coinvolto, insieme con l'interesse privato, un interesse pubblico generale.

La conclusione della Corte è però che in quel caso la questione di legittimità costituzionale è inammissibile, perché la Corte stessa avrebbe dovuto invadere una sfera di scelte discrezionali riservata al legislatore, visto il numero di norme che bisogna modificare per conferire il potere d'azione d'ufficio al pubblico ministero nel processo commissariale. Ma l'indicazione offerta al legislatore da parte della Corte è piuttosto chiara.

In questo stesso periodo, in seguito alle vicende legate al referendum svolto nei primi anni novanta sulla competenza statale in materia di politiche agricole, 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.” è intervenuta anche a disciplinare i Commissariati agli usi civici. L’art. 5 di tale legge stabilisce che “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.”. In realtà il riordino generale annunciato in tale articolo non è ancora avvenuto, ed il protrarsi della situazione ha provocato altri interventi della Corte Costituzionale, che a questo punto ha applicato per alcuni istituti, come il potere d’iniziativa processuale d’ufficio dei commissariati per la liquidazione degli usi civici, il criterio della “legittimità costituzionale provvisoria”.

Il riferimento è alla sentenza della Corte Costituzionale n. 46 del 1995<sup>[7]</sup>, che al punto 3 del considerato in diritto recita: “Certo, dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l’attribuzione al Commissario di un potere di impulso processuale. Anzi la rammentata sentenza n. 133 del 1993 ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell’art. 24, secondo comma, Cost., ed ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni, esemplificandone alcune. Ma tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello 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, e la situazione anteriore, nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell’art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, “in attesa del riordino generale della materia degli usi civici” preannunciato dall’art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491.”

La Corte, in linea con la sentenza n. 133 del 1993 che abbiamo visto sopra, afferma che “la figura del Commissario è stata inserita nell’ordinamento giudiziario [...] senza costituzione presso il medesimo di uno specifico ufficio del pubblico ministero [...] e si rassegna a tollerare transitoriamente la confluenza nel Commissario anche di funzioni di impulso processuale [...] in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice.”. In conclusione, il problema della separazione delle funzioni amministrative del Commissario da quelle giudiziarie ha fatto molta strada nella giurisprudenza della Corte, che però nel frattempo ha individuato nella figura commissariale un giudice adatto alla tutela dell’ambiente e del paesaggio. Quello che manca è però l’intervento del legislatore statale, che solo può modificare l’ordinamento della giustizia anche a seguito delle recenti riforme costituzionali. Finché non verrà sciolto il nodo della figura commissariale come portatrice anche (e forse soprattutto) di funzioni amministrative, il conflitto istituzionale tra le Regioni ed il Commissario troverà sempre continuo alimento nella normativa.

## **7. Le materie su cui si esercita la competenza giurisdizionale del Commissario**

L’articolo 29, comma 2 della legge 1766 del 1927 è sicuramente un punto di partenza per individuare l’ambito della competenza giurisdizionale del Commissario, quando afferma che: “I Commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti (vale a dire i diritti civici, inciso mio) , 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.

In ogni fase del procedimento potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del Commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi

rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato.” Il problema che è insorto nel tempo è che nella concezione iniziale della legge non c’era il dualismo di funzioni attuale, dovuto al passaggio delle competenze amministrative alle regioni. Il comma 2 dell’articolo 29 si lega bene con il comma 1, che afferma che: “ I commissari procederanno, su istanza degli interessati *od anche di ufficio (corsivo mio)* , *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*”. *E’ da evidenziare infatti che la stessa procedura amministrativa di accertamento della esistenza di diritti civici, o di proprietà collettive era una procedura che prevedeva il contraddittorio, la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, si direbbe ora. Quindi, a completamento di questo, vi era un’ulteriore garanzia di regolarità della procedura, potendosi adire il Commissario in via giudiziaria per un accertamento della qualità del suolo che, in base a nuovi documenti si poteva rivelare errato.*

Ora invece può verificarsi (ed in concreto si verifica) il caso di un processo commissariale per l’accertamento di un diritto connesso agli usi civici, iniziato dalla parte o addirittura d’ufficio dal Commissario (come permette l’articolo 29 sopra descritto) mentre la Regione ha in corso le operazioni di accertamento demaniale sullo stesso bene. Si potrebbero verificare quindi conclusioni diverse tra il Commissario e la Regione, con le conseguenze che possiamo immaginare rispetto alla certezza del diritto.[\[8\]](#)

Oltre alla competenza che abbiamo appena visto, la giurisdizione commissariale ai sensi della legge del 1927 si estendeva inizialmente alla tutela possessoria, ai sensi dell’art. 30 della legge 1766 del 1927. Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, con il parere 11 febbraio 1981, n. 1277/79 ha opinato che: “i provvedimenti possessori in materia di usi civici, di cui all’art. 30 della legge 1766/1927, hanno natura amministrativa, salve le ipotesi di reintegrazione a seguito di spoglio violento o clandestino, che sono riservate all’Autorità giurisdizionale, e quindi al Commissario per gli usi civici; pertanto i detti provvedimenti possessori, diversi dalla reintegrazione, rientrano nella competenza regionale.”.

Di diverso parere è parte della dottrina[\[9\]](#) e della giurisprudenza commissariale.

In sostanza anche qui sembra configurarsi nella prassi concreta una duplice competenza: della Regione in via amministrativa, e del Commissario in via giudiziale.

Il Commissario ha anche competenza in materia di tutela cautelare, ai sensi dell’art. 74 del R.D. n. 332 del 1928, che prevede che “nei casi di urgenza i provvedimenti conservativi potranno essere disposti dal Commissario anche senza citazione di parte”. Essa assume la forma del sequestro giudiziario.

La forma degli atti del processo commissariale è libera, sempre in relazione all’originaria commistione delle funzioni amministrative con quelle giudiziarie. E’ l’articolo 31 della legge 1766 del 1927 che lo prevede: “ I commissari nei loro procedimenti sono dispensati dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria; però, prima di provvedere dovranno sentire gli interessati e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze.”. Quindi vi è un obbligo di rispetto del principio del contraddittorio.

Il processo commissariale, secondo l’art.31 comma 3[\[10\]](#), si svolge secondo le forme del rito civile ordinario, salvo le deroghe previste dalla disciplina speciale.

La legittimazione ad agire in giudizio su istanza di parte spetta in primo luogo agli enti gestori di usi civici, che la esercitano nelle forme previste dai rispettivi statuti e regolamenti, che normalmente attribuiscono il potere di deliberare l’azione legale al consiglio d’amministrazione dell’ente.

La legittimazione ad agire spetta anche al singolo cittadino titolare di diritto d’uso civico. In questo caso la eventuale sentenza farà stato nei confronti di tutta la collettività titolare, poiché egli rappresenta una posizione che riguarda tutti gli aventi diritto.

La legge n. 1078 del 10 luglio 1930: *Definizione delle controversie in materia di usi civici all’articolo 10 prevedeva anche una legittimazione ad agire dell’allora Ministero dell’agricoltura e foreste, “a difesa dei diritti delle popolazioni anche in contraddizione del comune o con l’associazione agraria”*. Secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, in

*particolare con la sentenza corte cost. 46 del 1995, tale legittimazione sarebbe passata alle regioni, anche se sul punto vi è dottrina difforme*[\[11\]](#).

Un'altra competenza giurisdizionale del Commissario è ravvisabile nell'art. 75 del RD n. 332 del 1928. si tratta del conflitto di interessi tra il comune e la frazione, e del conflitto d'interessi tra il comune ed i cittadini sulla qualità demaniale del suolo o comunque sull'esistenza di usi civici.

## **8.I ricorsi avverso le sentenze del Commissario**

Contro le decisioni dei commissari è ammesso il reclamo alle corti d'appello, come prevede l'art. 32 della legge 1766 del 1927. La disciplina di dettaglio è contenuta invece nella legge n.1078 del 10 luglio 1930.

Le decisioni richiamate dall'art.32, che ammettono reclamo, sono quelle relative alle questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di cui all'articolo 1 della legge, e la rivendicazione delle terre, e devono essere decisioni definitive.

Rispetto alle sentenze della Corte d'appello, sezione speciale usi civici, è ammesso il ricorso in Cassazione, come anche per alcune decisioni del Commissario, che sono direttamente impugnabili in Cassazione con ricorso ai sensi dell'art.111 della costituzione, quale rimedio residuale.

## **9.Le circoscrizioni territoriali dei Commissariati per la liquidazione degli usi civici**

Le circoscrizioni territoriali dei Commissariati sono state determinate con Regio decreto 16 giugno 1927, n. 1255, che ha subito successive modifiche, fino al decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1958, n. 536. L'articolo unico del RD 16 giugno 1927, n. 1255 delimitava la competenza territoriale delle circoscrizioni, stabilendo anche le sedi dei Commissariati. E' interessante vedere quali sono i territori sui quali si esercita la competenza dei Commissariati, perché si può notare che in qualche modo ridisegnano la mappa degli stati pre-unitari[\[12\]](#). L'elenco dei territori è il seguente:

- a) Commissariato di Piemonte e Liguria, con sede in Torino, comprendente le province di Alessandria, Aosta, Cuneo, Novara, Torino, Vercelli, Genova, Imperia, Savona, La Spezia;
- b) Il Commissariato della Lombardia e Basso Veneto così definito dal Rd 16 giugno 1927, n. 1255, con sede in Milano, comprendeva inizialmente le province di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Mantova, Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Padova, Rovigo, Verona e Vicenza. Con il Dpr 19 aprile 1958 n.536 le province di Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza passeranno sotto la giurisdizione del Commissariato di Venezia
- c) Commissariato della Venezia Tridentina, con sede in Trento, comprendente le province di Bolzano e Trento
- d) Il Commissariato della Venezia Giulia ed Alto Veneto, che secondo il Rd 16 giugno 1927, n. 1255 aveva sede in Trieste e comprendeva le Province di Fiume, Gorizia, Pola, Trieste, Zara, Udine, Treviso, Belluno e Venezia, subirà in seguito all'esito della seconda guerra mondiale ovvie ed incisive modifiche. Con il decreto legislativo del capo provvisorio dello stato 27 dicembre 1947, n.1703 la sede sarà trasferita a Venezia, e la circoscrizione territoriale comprenderà le province di Venezia, Treviso, Udine, Gorizia, Belluno. Dopo la riannessione all'Italia di Trieste, con il Dpr 19 aprile 1958 n.536 il Commissariato sarà ridisegnato. Il Commissariato con sede in Trieste comprenderà le Province di Belluno, Trieste, e i Comuni di Trieste, Muggia, San Dorligo della Valle, Duino-Aurisina, Sgonico e Munrupino. Il Commissariato con sede in Venezia comprenderà le Province di Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza;
- e) Il Commissariato dell'Emilia, con sede in Bologna, comprendeva secondo il Rd 16 giugno 1927, n. 1255 le province di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna e Reggio Emilia. Con il riordino disposto dal Dpr 19 aprile 1958 n.536 saranno aggiunte le Province di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro Urbino. Da segnalare che già con Rd 30 maggio 1929, n.1019 le Province di Pesaro Urbino, Ancona e Macerata erano passate al Commissariato dell'Emilia, provenendo dal Commissariato con sede in Roma;

- f) In virtù delle modifiche che abbiamo visto in relazione alla circoscrizione dell'Emilia il Commissariato del Lazio, Toscana, e Umbria, con sede in Roma comprende ai sensi del Dpr 19 aprile 1958 n.536 le province di: Roma, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo, Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Pisa, Pistoia, Siena, Perugia, Terni;
- g) Il Commissariato degli Abruzzi, con sede a L'Aquila, comprende le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara e Teramo;
- h) Il Commissariato della Campania e Molise, con sede a Napoli, comprendeva inizialmente le Province di Avellino, Benevento, Napoli, Salerno e Campobasso, mentre con il Dpr 19 aprile 1958 n. 536 viene aggiunta anche Caserta;
- i) A Bari aveva sede secondo il Rd 16 giugno 1927, n. 1255 il Commissariato delle Puglie e Basilicata, comprendente le province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Matera e Potenza. Con Dpr 4 dicembre 1954, n.1355 sarà istituito il Commissariato con sede in Potenza, comprendente le province di Matera e Potenza
- j) Il Commissariato delle Calabrie, con sede in Catanzaro, comprende la province di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria;
- k) Il Commissariato della Sicilia, con sede in Palermo, ha giurisdizione su tutta l'isola;
- l) Il Commissariato della Sardegna, con sede a Cagliari, ha giurisdizione su tutta l'isola

## GLI ENTI CHE AMMINISTRANO BENI DEMANIALI DI USO CIVICO

### 10.La normativa statale vigente

Gli enti che amministrano beni demaniali possono essere sia Comuni, sia frazioni di Comuni, sia associazioni agrarie diversamente denominate.

Già l'articolo 1 della legge fondamentale, 16 giugno 1927, n. 1766, aveva offerto una panoramica di questi enti [\[13\]](#).

La disciplina generale più organica si rinviene nel capo IV, articoli da 58 a 66 del regio decreto 26 febbraio 1928, n.332, recante: *Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n.1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno*.

L'art. 58 del Regio Decreto 332/1928 definisce i beni delle associazioni agrarie, che possono essere secondo questa disposizione: di originario godimento comune; acquistati in nome dell'associazione con mezzi propri, o con mutui; acquistati per concessione definitiva in forza del testo unico approvato con Regio decreto 15 dicembre 1921, n. 2047; pervenuti o che perverranno dalle affrancazioni degli usi civici.

L'art. 59 stabilisce che le Associazioni agrarie provvederanno all'amministrazione ed al godimento dei beni suddetti in conformità di statuti e regolamenti loro particolari, che dovevano essere sottoposti a revisione al fine di un coordinamento con la legge sul riordinamento degli usi civici e della legge comunale e provinciale. L'articolo 59 ed il successivo articolo 60 proseguivano delineando una procedura di approvazione degli statuti e dei regolamenti, e l'art.61 stabiliva che anche le associazioni aventi per fine il godimento di usi su terre private o di Comuni o frazioni, e che non possedessero altri beni, erano soggette all'osservanza delle norme degli articoli precedenti. L'art.62 stabiliva che lo scioglimento delle associazioni agrarie avrebbe potuto essere promosso in ogni tempo, e richiamava l'art.25 della legge 16 giugno 1927, n.1766 in tal senso. Quest'ultimo articolo aveva sancito che il Ministero dell'Agricoltura e Foreste, di sua iniziativa o su proposta del Commissario per la liquidazione degli usi civici competente per territorio, oppure ancora su richiesta della maggioranza degli utenti, avrebbe potuto procedere allo scioglimento delle associazioni di cui all'art.1 della legge, se il patrimonio fosse risultato insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi fossero stati motivi per ritenere inutile o dannosa la esistenza delle stesse. In questo caso i terreni delle associazioni sarebbero stati trasferiti ai Comuni, o alle frazioni nel cui territorio tali

terreni si trovavano compresi, con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartenevano, nel caso essa fosse stata assegnata. L'articolo inoltre vietava la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti di cui all'art.1, ma stabiliva che era possibile il riconoscimento a quelle che fossero già esistenti di fatto.

Dal sistema costruito con la legge 16 giugno 1927, n. 1766 e con il regolamento di attuazione in materia di enti di gestione, emerge la centralità del Comune come soggetto gestore preferito dal legislatore[14], sempre in vista di un riordino complessivo di là da venire. Inoltre, la scelta del Comune come ente privilegiato nasce anche dalla impostazione generale della legge sugli usi civici, che ha come riferimento soprattutto la legislazione degli stati preunitari dell'Italia meridionale, nella quale appunto il Comune aveva un ruolo centrale.

Il riferimento invece alla diversità delle forme associative esistenti in Italia è genericamente indicato nell'art. 1 della legge 1766 del 1927 con l'espressione "altre associazioni agrarie comunque denominate". A titolo esemplificativo, esse sono: "le università agrarie del Lazio, le comunaglie della Liguria, le partecipanze dell'Emilia Romagna, le società di antichi originari della Lombardia, Veneto e Friuli, le vicinie dell'Arco alpino orientale, le comunità di villaggio del Veneto, i laudi del Cadore, le consorterie della Valle d'Aosta, le regole ampezzane cadorine [...]"[15].

## 11. Le amministrazioni separate

L'art. 26 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 prevede le cosiddette amministrazioni separate dei beni demaniali[16]. Ne abbiamo fatto cenno in precedenza, parlando della possibilità di amministrazione di tali beni da parte di frazioni di Comuni. Sull'argomento torna anche l'art. 64 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, prevedendo per le amministrazioni separate la costituzione di un Comitato di amministrazione composto da tre o cinque membri scelti tra i frazionisti; l'applicabilità delle disposizioni della legge comunale e provinciale all'amministrazione separata dei beni delle frazioni; la soggezione dell'amministrazione separata alla sorveglianza del Sindaco del Comune, il quale potrà sempre esaminare e rivederne i conti.

Il ruolo della Giunta Provinciale Amministrativa previsto dall'art. 64 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 e ribadito dall'articolo 75 dello stesso regio decreto, in relazione alla nomina del comitato di amministrazione, verrà ridimensionato nel secondo dopoguerra, a seguito dell'approvazione della legge 17 aprile 1957, n. 278, rubricata *Costituzione dei comitati per l'Amministrazione separata dei beni civici frazionati*. Questa legge infatti disciplina il procedimento elettorale da svolgersi, che vede quale corpo elettorale la generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali. Il Comitato è composto di cinque membri, e dura in carica quattro anni. La legge si chiude con l'abrogazione del terzo comma dell'art. 84 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con RD 3 marzo 1934, n. 383.

Vi è da fare una riflessione rispetto alla natura giuridica delle Amministrazioni separate, ed in generale degli enti che amministrano beni demaniali di uso civico. Essi non possono essere considerati enti locali, per come essi vengono definiti da ultimo dall'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267[17]. Le ultime modifiche legislative, inoltre, hanno forse un pochino frettolosamente, eliminato l'aggancio che esisteva nella vecchia normativa contenuta dal Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383 per l'applicazione della normativa degli enti locali agli enti che stiamo esaminando. Infatti, dalla completa abrogazione del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 disposta dall'art. 274, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è risultato eliminato anche l'articolo 84, comma 2 del vecchio testo unico della legge comunale e provinciale, che richiamava le leggi speciali in materia[18]. Nulla di grave: l'assenza di un esplicito richiamo non cancella i riferimenti che esistevano nelle leggi speciali all'applicazione delle leggi comunali e provinciali; testimonia semmai della scarsa attenzione che riescono ad ottenere gli enti di cui parliamo, in momenti di generale rinnovo della normativa, con un legislatore delegato sicuramente più attento a questioni macroscopiche.

## 12. Le novità della legge 31 gennaio 1994, n. 97

La nuova legge nazionale sulla montagna, la n. 97 del 31 gennaio 1994, ha apportato alcune rilevanti novità alla legislazione sugli usi civici, dettando alcuni principi alla legislazione regionale da emanare per il riordino della disciplina delle organizzazioni montane che gestiscono usi civici. La finalità del riordino è quella di valorizzare la potenzialità dei beni agro-silvo pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, che sotto quello della tutela ambientale.

Rientrano nel riordino da attuare con disciplina regionale le comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della legge 1102 del 3 dicembre 1971 [19] (la prima legge sulla montagna), le Regole cadorine di cui al Decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397.

Alle organizzazioni indicate, è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo le modalità stabilite con legge regionale. Questa innovazione, che è stata criticata dalla dottrina [20], per quello che riguarda molte Regioni, tra le quali la Regione Lazio, non è stata seguita da alcuna attuazione. Rimane quindi in vigore la previsione della legge regionale n.28 luglio 1988, n.43, che all'art.1 riconosce gli enti che amministrano, in via esclusiva, beni demaniali di uso civico persone giuridiche ai sensi della legge 4 agosto 1894, n.397.

Oltre questa importante novità, che però a tutt'oggi, almeno per il Lazio, è rimasta inattuata, l'art.3 della legge 97 del 1994 detta alcuni altri principi. Nel rispetto dell'autonomia statutaria delle organizzazioni, che hanno la facoltà di determinare con il proprio statuto i criteri oggettivi di appartenenza degli utenti alle stesse, le Regioni dovrebbero disciplinare in primo luogo le condizioni per poter autorizzare una destinazione di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la vecchia consistenza dei beni aventi questa destinazione. Dovrebbero inoltre intervenire sulle garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, nel caso che lo statuto fosse carente in tal senso. La legge regionale dovrebbe altresì intervenire sulle forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari. Infine dovrebbe prevedere le modalità e i limiti del coordinamento tra Organizzazioni, Comuni e Comunità montane, garantendo apposite forme sostitutive di gestione dei beni in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse.

In ogni caso, fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali previste nel comma primo, continuano ad applicare le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge 97 del 1994, in quanto con essa compatibili.

Come si vede, lo spazio per un intervento delle regioni, anche in assenza di una riforma complessiva della materia degli usi civici da parte dello stato, è piuttosto ampio, anche solo sulla base delle previsioni della legge 97 del 1994.

Ivano Moreschini

Segretario comunale titolare della segreteria convenzionata di Vicovaro e Mandela

[1] V.SAVOI COLOMBIS, *Atti nulli per mancata sdemanializzazione. Rimedi: istruttoria di reintegra, opposizione e conciliazione*, in REGIONE LAZIO, *Terre collettive tra Stato e Regione*, Atti del convegno organizzato a Fiuggi nei giorni 25-27 ottobre 1985, Roma, 1985, pag.155

[2] Confronta in questo senso: CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989*, Risoluzione 9 marzo 1994.

[3] Si riporta per la sua chiarezza uno stralcio della parte motiva della sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 5 febbraio 2007: "Restano quindi assegnate al Commissario per il riordino degli usi civici, coerentemente con la sua collocazione ordinamentale nel novero degli organi giudiziari (sentenza n. 398 del 1989), le sole attribuzioni di carattere giurisdizionale, inerenti, in caso di contestazione, all'accertamento della demanialità del suolo. Tra queste non solo non rientrano le funzioni di carattere amministrativo innanzi

indicate ( *si riferisce alla competenza in materia di legittimazioni, ndr.*), ma neppure quella, di cui al punto 4) del dispositivo, di inoltrare la sentenza «al Sig. Ministro delle Politiche Agrarie per la definitiva approvazione della legittimazione». Già in passato questa Corte ha affermato che possono realizzarsi violazioni di attribuzioni costituzionalmente rilevanti gli atti lesivi di funzioni rimesse alle Regioni, come nel caso attualmente in esame, dal d.P.R. n. 616 del 1977 (sentenza n. 559 del 1988). Va, infine, considerato che, per effetto della entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, nella indicata materia, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario.”.

[4] Confronta: L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.117

[5] Confronta: L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.296

[6] F.Carletti, *I demani collettivi e i diritti civici oggi in Italia*, Università degli Studi di Trento, Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive , serie Quaderni di ricerca, n. 10 - giugno 2001, pag. 52

[7] La sentenza è consultabile sul sito [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), come le altre che abbiamo citato.

[8] Confronta su questo: L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit.pag.326

[9] Confronta L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.334 e seguenti.

[10] Legge 1766/1927, art.31, comma 3: “Qualora abbiano da decidere in ordine a quanto è previsto nell'art.29, i commissari si atterranno alle norme del processo avanti i pretori...”

[11] L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.346

[12] “Questa organizzazione giudiziaria deriva sostanzialmente dalla antica ripartizione del territorio italiano nei diversi stati preunitari. Basti pensare che il Commissariato di Torino rimane competente per il territorio dell'antico stato sabaudo e quelli di Napoli e Palermo si ripartiscono ragionevolmente il territorio del Regno delle Due Sicilie”, in F.Carletti, *I Demani Collettivi e i diritti civici oggi in Italia*, cit., pag. 3

[13] L'articolo in questione recita: “Art.1- Per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle *terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune*, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle *altrepossedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici*, si osserveranno le disposizioni della presente legge.”. (corsivo mio)

[14] “Il comune, come centro di riferimento dei beni d'uso civico, rappresenta la forma organizzativa succeduta alle *universitates*, primi fenomeni d'imputazione collettiva delle terre civiche. Il Comune esprime, infatti, l'espressione evoluta dell'università che attraverso le vicende della municipalità si è trasformata da realtà gregaria originaria disciplinata da un diritto autonomo, nel comune politico quale entità organizzativa[...]”, in L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Cedam Padova, 2000, pag.245.

[15] in L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit. pag.248

[16] L'articolo citato recita: “Art.26-1.I terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni od alle frazioni, sia che restino alle associazioni stesse, debbono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione... I terreni suddetti di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25, saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi...”.

[17] Si riporta l'articolo citato: “Art. 2. **Ambito di applicazione**- 1 .Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. 2.Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.”. Confronta sulla questione G.Di Genio,**Le amministrazioni separate dei beni demaniali**, reperibile in [www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it), il quale riconduce le amministrazioni separate nel novero degli enti locali di cui all'art. 118 della Costituzione

[18] Si riporta la disposizione citata: “Art.84-[...] 2. Nulla è innovato per quanto concerne i terreni soggetti agli usi civici, alle disposizioni delle leggi speciali, che regolano la materia.”.

[19] L'art.10 della legge 1102 del 1971 è il seguente: “Art.10-**Comunioni familiari**- Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro- silvo pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini. Rientrano tra le comunioni familiari che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Compicco, le società degli antichi originari della Lombardia, le servitù della Val d'Aosta. La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla Regione, L'atto relativo all'acquisto e alla perdita dello stato di membro della comunione, disciplinato dallo statuto, è registrato a tassa fissa senza altre imposte”.

[20] “ La disposizione revoca la natura giuridica pubblica delle associazioni agrarie con supposto intento di apprestare, su istanze propositive della dottrina e dei pratici, una gestione delle proprietà collettive in forma

d'impresa. Ma forse la soluzione potrebbe non risultare tanto appropriata, pure se da tutti è stata invocata. [...] Il tema di fondo rimane quello dell'esistenza e del riconoscimento giuridico di una forma di proprietà che non è né pubblica, né privata, perché è collettiva (associativa d'uso civico o a comunione familiare), con regime giuridico che non sia pubblico o privato, ma si ponga come disciplina speciale, sia pure *species* dell'uno o dell'altro se non come *tertium genus* di proprietà", in L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.253.