

*Centro Studi del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma - Palazzo di
Giustizia, Piazza Cavour Roma*

- 1° febbraio 2011-

IL GIUDIZIO COMMISSARIALE

1) Premessa

In ambito giuridico la nozione di giudizio, inteso come l'applicazione delle norme al fatto accertato, comprende non solo la decisione, che ne costituisce il suo naturale esito, ma anche l'attività di raccolta e valutazione delle prove. Illustrarne le modalità e lo sviluppo comporta, dunque, il riferimento tanto alla disciplina del processo quanto alle situazioni sostanziali che ne formano l'oggetto.

Il giudizio del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici si caratterizza per la sua specialità nell'ambito dei procedimenti civili. Esso fu positivamente regolato, fra il 1927 e il 1930, con la legge 16 giugno 1927 n. 1766 sul riordinamento e la liquidazione degli usi civici, con il R.D. del 16 giugno 1927 n. 1355 in merito alla determinazione delle circoscrizioni territoriali degli uffici dei Commissari del Regno, con il R.D. 26 febbraio 1928 n. 332, Regolamento di esecuzione della l. 1766/27, con la legge 10 luglio 1930 n. 1078, circa la definizione delle controversie in materia di usi civici⁽¹⁾.

Se si considerano gli enormi mutamenti avvenuti nell'economica agraria e nell'ambiente, nell'arco di tempo che ci separa dalla promulgazione di questo corpo di leggi, le prime ed ultime che regolavano l'intera materia per tutto il territorio nazionale, comprendiamo facilmente come esse possano essere diventate inadeguate alla realtà contemporanea e quanta colpevole incapacità si riscontri nel non aver provveduto ad una loro riforma.

Alla vetustà delle norme s'accompagna l'ascendenza ancora più risalente nel tempo degli istituti e delle situazioni sostanziali che ne formano l'oggetto. Questa antichità complessiva della materia condiziona il giudizio commissariale ad un costante riferimento alla dimensione storica, alla evoluzione degli istituti, alle trasformazioni economiche e sociali, alla successione delle leggi e degli ordinamenti.

(1) Occorre precisare che già tre anni prima era stato promulgato il R.D.L. del 24 maggio 1927 n. 751, portante il riordinamento degli usi civici del Regno, che poi sarà completamente assorbito ed ampliato nell'insieme di norme del 1927-1930. Ancor prima, ma solo per alcune provincie già appartenenti allo Stato Pontificio, gli usi civici erano stati regolati dalla legge 24 agosto 1888 n. 5489 e dalla legge 4 agosto 1894 n. 397.

2) Le abrogate competenze amministrative dei Commissariati

L'esame della genesi della disciplina vigente mostra come nell'esperienza precedente al riordinamento complessivo del 1927 l'accento fosse prevalentemente posto sull'attività amministrativa affidata alle prefetture. Il contenzioso, invece, si svolgeva dinanzi al giudice civile ordinario con eccezione degli ex stati pontifici in cui furono istituite delle giunte di arbitri, in forza della legge n. 5849/1888 e della legge n. 1397/1894.

Nel 1927 le due attività, gestionale-amministrativa e contenzioso-giudiziaria, venivano unificate nella persona del Commissario regionale. La duplice investitura comportava alcune peculiarità della procedura contenziosa tali da renderla speciale rispetto al resto della giurisdizione.

Il Commissario svolgeva un'imponente attività amministrativa, diretta a verificare la permanenza degli usi civici sui territori, la loro estensione e consistenza ed, infine, la loro liquidazione. La legge del 1927, infatti, aveva un dichiarato intento estintivo degli antichi assetti collettivi presenti costantemente su tutto il territorio nazionale anche se con forme assai variegate. La liquidazione, inoltre, sarebbe dovuta servire soprattutto alla formazione di libere proprietà private da assegnare con preferenza a famiglie contadine e, in subordine, a sostenere le entrate dei Comuni.

I Commissari, coadiuvati da collaboratori qualificati, compivano, a tal fine, ricerche storico-giuridiche suffragate da rilievi topografici e catastali al cui esito si definiva la natura giuridica di un terreno. Si stabiliva, quindi, in sede amministrativa se un terreno fosse soggetto a regime esclusivo di proprietà privata, denominato in tal caso anche *allodio*, secondo un antico termine della lingua franca di origine medievale e collegato al concetto di feudo. In alternativa si accertava che, nonostante il terreno fosse soggetto a proprietà privata, fosse comunque gravato da usi in favore della collettività, evento tanto più probabile quanto più esteso fosse il fondo esaminato, o se, invece, non ricadesse nella proprietà di alcuno ma fosse utilizzato dai membri della collettività. Spesso, inoltre, alcuni territori erano soggetti ad uso da parte di comunità diverse, occorreva, allora, trovare uno statuto condiviso o sciogliere le cosiddette promiscuità d'usi.

Accertato che su un terreno gravavano usi civici occorreva, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 1766 del 1927, stabilirne la qualità. Questa operazione era detta *assegnazione a categoria*. La legge ne distingueva due, gli usi civici *essenziali* e quelli *utili*. I primi erano necessari per la sopravvivenza della popolazione locale. I secondi comprendevano "in modo prevalente carattere e scopo di industria". Qualora, poi, gli usi civici insistessero su proprietà privata, si procedeva alla loro liquidazione che comportava la determinazione di un prezzo da corrispondere al Comune territorialmente competente. Si preferiva la liquidazione anche per i terreni di buona utilizzazione agraria non spettanti a privati e ancora in uso alla collettività.

Per altri fondi, abusivamente occupati da privati, si poteva procedere alternativamente alla

loro affrancazione o alla loro reintegra nel patrimonio collettivo. La prima comportava mutamento di destinazione d'uso, statuizione di un prezzo e stipula di un atto pubblico, attività svolta dal Comune su cui vigilava il Commissario. La seconda veniva disposta ed eseguita direttamente dal Commissario.

Alcuni terreni erano, invece, posseduti in conformità ad un titolo di provenienza, di natura negoziale e pervenivano da assegnazioni⁽²⁾. Verificata tale situazione possessoria, munita di titolo legittimante, il contratto, e proveniente da assegnazione, si attuava il passaggio definitivo alla privata proprietà dei coltivatori mediante un procedimento denominato di legittimazione.

La ricognizione degli usi, la loro liquidazione, la vigilanza sulle affrancazioni, la legittimazione, lo scioglimento delle promiscuità, la reintegrazione coattiva dei terreni abusivamente occupati, dunque, costituivano le principali attività amministrative del Commissario. Qualora esse fossero state contrastate, nasceva un contenzioso devoluto alla cognizione dello stesso Commissario.

L'attività amministrativa è stata svolta dai Commissari dal 1924 fino al 1977, quando tali competenze passarono definitivamente agli organi regionali; art. 1, co. II, lett. r), del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11⁽³⁾, e artt. 66-71 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

3) L'organizzazione dei Commissariati e la procedura

La riforma accoglieva tutti i principali orientamenti che si erano manifestati nel corso degli ultimi due secoli nella cultura giuridica partenopea. La commistione di funzioni amministrative e giudiziarie conferiva alla giurisdizione commissariale un carattere di specialità che fu immediatamente rilevato, tanto da non consentire che la procedura adottata dal Commissario fosse per intero riconducibile allo schema tipico del processo di

(²) A partire dalle riforme napoleoniche, soprattutto nell'Italia meridionale durante il regno di Gioacchino Murat, si era proceduto alla ripartizione di terreni già appartenuti ai feudi, aboliti nel 1806; questi venivano divisi in quote, l'operazione veniva chiamata *quotizzazione*, ed assegnati a famiglie di contadini impossidenti con contratti di enfiteusi, colonia o colonia perpetua, queste ultime due forme utilizzate soprattutto nel Lazio.

(³) "In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli eventi e università agrarie che amministrano beni di uso civico; ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorzierie e promiscuità per condomini agrari e forestali".

cognizione.

Alle funzioni commissariali venivano chiamati appartenenti all'ordine giudiziario con funzioni di Corte d'Appello, nominati con decreto reale, su proposta del Ministro dell'Economia e con il consenso del Ministro della Giustizia; art. 27, co. II, legge 1766/27. Solo dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, la nomina dei commissari è diventata di competenza esclusiva del C.S.M.⁽¹⁾.

L'ufficio avrebbe tendenzialmente base regionale ma alcuni Uffici hanno competenza sul territorio di più regioni ⁽²⁾.

Al Commissario che dirige l'ufficio si affiancano gli aggiunti ai quali compete piena autonomia nei procedimenti a loro affidati; art. 1, co. I, legge 10 luglio 1930 n. 1078. Il Commissario, infatti, è un giudice monocratico, che deve attenersi alle norme di procedura civile; art. 31, co. III, in riferimento all'art. 29 della legge 1766/27. L'articolo dispone che i Commissari debbano adottare "le norme del processo dinanzi ai pretori". Nel 1927 il procedimento era regolato dal codice del 1865, inoltre, da vent'anni la figura del pretore è stata abolita dal nostro ordinamento. Come interpretare, allora, l'art. art. 31, co. III, della legge 1766/27? L'opinione prevalente ha ritenuto che i Commissari debbano adeguarsi alle riforme del processo civile, quindi a quelle del codice vigente e, da ultimo, uniformarsi al giudizio dinanzi al giudice monocratico, che ha sostituito il pretore. Tuttavia, alcuni autori minoritari affermano che la procedura commissariale sarebbe rimasta ancorata alle norme del codice di rito postunitario.

La questione non ha, però, molti risvolti pratici, in quanto, come si vedrà, il procedimento commissariale ha un suo statuto che lo rende peculiare e libero da molti formalismi del rito ordinario.

4) I caratteri specifici del procedimento commissariale

La legge n. 1766 del 1927 (nel prosieguo verrà richiamato esclusivamente il numero

⁽¹⁾ L'attribuzione della competenza esclusiva del C.S.M. per la nomina dei commissari regionali, senza alcuna interferenza di autorità amministrative, è stata determinata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 13 luglio 1989, che ha rilevato come l'art. 27, co. II, della legge n. 1766 del 1927 violasse l'art. 108 Cost. che "assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali". La Corte Costituzionale ha trovato, così, modo di confermare anche la natura speciale della giurisdizione commissariale.

⁽²⁾ Liguria e Piemonte, con sede a Torino; Lombardia e Basso Veneto a Milano; Venezia Tridentina a Trento, Venezia Giulia e Alto Veneto a Trieste; Lazio Toscana e Umbria a Roma; Campania e Molise a Napoli; Puglia e Lucania a Bari; Calabria e Sicilia a Catanzaro; l'Emilia a Bologna; le Marche ad Ancona, l'Abruzzo a L'Aquila, la Sardegna a Cagliari.

dell'articolo) dedica il capo III, dall'art. 27 al 36, alla giurisdizione e procedura.

L'art. 31, co. I, “dispensa i Commissari dalle forme della procedura ordinaria” e fa, al contempo, obbligo ai Commissari di sentire gli interessati prima di provvedere e di raccogliere sommariamente le loro osservazioni ed istanze. All'obbligo, però, non segue una sanzione, anche se il suo inadempimento può costituire un motivo di appello, per la riforma nel merito, della sentenza.

Dall'origine amministrativa del contenzioso, secondo lo sviluppo sopra accennato, deriva la più originale impronta del procedimento commissariale, tutto pervaso da un principio di officiosità.

L'art. 29, co. I, stabilisce che “i Commissari procederanno, su istanza degli interessati **od anche d'ufficio**, all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre”.

Il potere d'ufficio di avviare un procedimento civile, la cui cognizione viene affidata allo stesso magistrato che l'ha promosso, scompagina tutti gli schemi del processo civile ordinario. Solo in parte può aiutare un richiamo alla volontaria giurisdizione da cui, però, si differenzia per molteplici aspetti⁽⁶⁾.

Evidentemente il legislatore aveva valutato che, dinanzi alle violazioni delle verifiche e reintegrazioni amministrative, sarebbe stato assai più agevole consentire al Commissario, avendone egli diretta ed immediata notizia, di procedere d'ufficio alla rimozione di tali violazioni, senza attendere l'impulso delle parti interessate. Il conferimento del potere officioso rende evidente, inoltre, quanta rilevanza sia stata attribuita dal legislatore agli interessi collettivi inerenti ai civici usi, assurti al rango della pubblicità.

Da questa prima fondamentale prerogativa ne derivano altre quattro. Il Commissario, infatti, può:

- a) Disporre ampiamente dei mezzi istruttori;
- b) Mutare in giudizio petitorio una controversia avente in origine natura possessoria;
- c) Decidere in contraddittorio senza, però, essere vincolato dalla correlazione tra la domanda e la pronunzia;

⁽⁶⁾ Per indicarne alcuni: il procedimento commissariale non è camerale e la sentenza che ne deriva può essere ricorsa per Cassazione. Dinanzi al Commissario, poi, non è prevista la figura del pubblico ministero che, invece, è sempre necessaria nei procedimenti di volontaria giurisdizione. Solo in grado di Appello è necessaria la presenza dell'organo requirente, con la competenza esclusiva della Procura Generale presso la Corte d'Appello di Roma (cfr. art. 3 della legge 10 luglio 1930 n. 1078).

- d) Dare impulso alle notifiche dei propri provvedimenti e delle sentenze.

Ad esse si accompagna una straordinaria libertà di forme in materia di nullità degli atti processuali. L'art. 31, co. IV, stabilisce, infatti, che "contro i giudizi dei Commissari non sono ammesse altre eccezioni di nullità degli atti fuori di quelle che lascino assoluta incertezza sulle persone, sull'oggetto dell'atto, sul luogo e tempo della comparizione e che concernono l'essenza dell'atto". Queste e non altre le cause di nullità; il processo commissariale è dunque dotato di maggiore agilità rispetto al processo di cognizione ordinario.

Certamente, poi, principio inviolabile regolatore di tutto il processo è quello del rispetto e dell'integrità del contraddittorio.

5) Ulteriori aspetti del procedimento

Nel tentativo di essere completi, sebbene in questa sede necessariamente per cenni, va segnalato ancora che:

- a) Il procedimento prende le mosse da un ricorso della parte, art. 76 reg. esec., o da un atto d'ufficio che ha, invece, la forma di una citazione. In caso di ricorso di parte, ad esso segue un decreto di citazione commissariale, che fissa l'udienza e può delegare per le notifiche il ricorrente o disporle d'ufficio;
- b) L'art. 31, co. II, dà facoltà espressa, senza richiamo all'art. 150 c.p.c., di disporre i pubblici proclami, quando le parti da citare siano numerose e assai difficile sarebbe raggiungere altrimenti lo scopo;
- c) Parte necessaria di tutti i giudizi sono gli enti sul cui territorio insistono i terreni controversi, generalmente i Comuni, ma anche, alternativamente a questi, le frazioni o, dove esistano, le università agrarie. Sebbene le regioni non siano titolari di diritti autonomi da far valere in merito alla natura giuridica dei terreni, dopo l'attribuzione ad esse delle funzioni amministrative, sempre più spesso accade che siano chiamate in giudizio, specialmente quando si tratta di valutare una verifica amministrativa regionale del territorio. La chiamata trova fondamento nella tutela di un interesse della regione a sentire confermata la validità e la correttezza delle proprie verifiche. Non trattandosi di un diritto soggettivo ma di un interesse alla legittimità degli atti, di cui il Commissario conosce incidentalmente, ancora una volta si avverte il retaggio amministrativo della materia.
- d) Quando si configura un conflitto fra comuni/frazioni e collettività locali, il Commissario deve chiedere a norma dell'art. 75 reg. esec. la nomina di una speciale rappresentanza dei naturali del luogo, che prima veniva effettuata dalla Giunta provinciale amministrativa e, dopo la riforma delle regioni a statuto ordinario, da queste ultime;

- e) Il tema fondamentale delle sentenze commissariali è costituito dalla ricostruzione storica delle vicende giuridiche dei fondi. Questa si articola in due fasi, una ricerca d'archivio presso il Commissariato, che custodisce un'imponente mole di documenti raccolta nel corso delle verifiche amministrative quando all'ufficio spettava tale competenza⁽⁷⁾. Ad essa segue una consulenza tecnica d'ufficio;
- f) Al Commissario è accordata la tutela possessoria, art. 30;
- g) Gli è attribuito come strumento cautelare, nei casi d'urgenza, il sequestro giudiziario, art. 74, reg. esec., non soggetto a convalida ma opponibile dinanzi allo stesso Commissario;
- h) Secondo l'art. 29, co. III, in ogni fase del procedimento potrà essere promosso un tentativo di conciliazione sia su istanza del Commissario sia su richiesta delle parti, le cui conclusioni devono essere, però, approvate dall'autorità amministrativa; dapprima dal Ministero dell'Economia Nazionale, successivamente da quello dell'Agricoltura e, dal 1977, dalle regioni;
- i) In ragione degli interessi pubblicistici che permeano la materia, le sentenze commissariali sono immediatamente esecutive, art. 31, ult. co., statuizione che, nel 1927, costituiva un'assoluta eccezione per il sistema processuale civile;
- j) L'ufficio del Commissario cura la notifica delle sentenze a tutte le parti mediante l'invio del dispositivo per mezzo del servizio postale, art. 2 della legge 10 luglio 1930 n. 1078;
- k) I Commissari curano la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori non ancora eseguite, art. 29, co. IV. Si è ritenuto che nell'esecuzione rientri anche la trascrizione delle sentenze;
- l) Le sentenze possono essere reclamate dinanzi la sezione speciale della Corte d'Appello di Roma, competente per tutto il territorio nazionale, fatta eccezione per la Sicilia che fa capo alla prima sezione civile della Corte d'Appello di Palermo, art. 3, co. I, legge 10 luglio 1930 n. 1078, e art. 1 D.L. 2 marzo 1948 n. 141, solo per la Regione Sicilia. Dinanzi alla Corte d'Appello non è ammessa riapertura dell'attività istruttoria che, se necessaria, determina il rinvio della causa al Commissario. Contro le sentenze d'appello si può

(7) La raccolta delle verifiche amministrative presso gli archivi del Commissario non è limitata all'attività svolta da quest'ultimo negli anni che vanno dal 1924 al 1977, perché anche tutta l'attività amministrativa precedentemente svolta da altre autorità, quali le Prefetture, è confluita negli archivi commissariali. In questo sono stati conferiti accertamenti ancora precedenti nel tempo quali quelli, ad esempio, effettuati nel Regno di Napoli in seguito alla riforma di Gioacchino Murat del 1806.

ricorrere per Cassazione.

6) Il contrasto giurisprudenziale sul potere d'ufficio di promuovere il giudizio

All'indomani della riforma del 1972, che trasferiva tutte le competenze amministrative in materia di usi civici alle regioni, si ritenne che a queste ultime fosse stato attribuito anche il potere di promuovere, in ragione di interessi pubblicistici e collettivi, il giudizio commissariale. Secondo tale interpretazione, il Commissario veniva privato del potere di promuovere d'ufficio i procedimenti.

L'interpretazione abrogativa dei poteri del Commissario derivava dalla lettura combinata dell'art. 29, co. I e II, e 1, co. II, lett. r), del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 e dell'art. 66 del D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977. L'orientamento, non da tutti condiviso, determinò un contrasto che rese necessario l'intervento delle Sezioni Unite. La Suprema Corte, con le decisioni nn. 858 e 859 del 28 gennaio 1994, affermava: "l'iniziativa d'ufficio del Commissario, venuto meno il primo comma dell'art. 29 nel quale essa era prevista, non trova più alcun fondamento nel testo legislativo, non rinvenendosi in queste disposizioni le quali gli conferiscano, in modo espresso, un autonomo potere d'impulso d'ufficio o dalle quali il medesimo sia indirettamente deducibile"⁽⁸⁾. La sentenza, pertanto, dichiarava il difetto di giurisdizione del Commissario regionale per gli usi civici qualora avesse promosso il giudizio per la verifica della natura giuridica di un terreno non su richiesta di parte ma utilizzando i poteri d'ufficio.

La Corte Costituzionale veniva, a sua volta, investita della questione, su ricorso del Commissariato di L'Aquila, che riteneva l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 come interpretato dalle Sezioni Unite. La Corte Costituzionale andava in diverso avviso rispetto alla Cassazione con la sentenza 8-20 febbraio 1995 n. 46, ritenendo fondato il ricorso e confermando il potere del Commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione anche dopo il trasferimento alle regioni delle relative competenze⁽⁹⁾.

In tale sentenza veniva affermata la prevalenza dell'interesse ambientale nella materia degli usi civici, in sintonia con quanto già statuito nella legge Galasso sull'ambiente. Il

⁽⁸⁾ In *Giust.civ.*, 1994, I, 1523.

⁽⁹⁾ "L'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, interpretato nel senso che esso dopo il trasferimento alle regioni della materia degli usi civici disposta dall'art. 66 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, esclude la permanenza nel Commissario agli usi civici del potere di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, è costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 24, co. I, 3, 9 e 32 Cost., perché non consente, in attesa di una revisione della situazione ordinamentale attuale, che non prevede alcun altro organo dello Stato che sia abilitato ad agire davanti al Commissario degli usi civici, per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente delle zone gravate da usi civici, che tale tutela sia intanto esercitata attraverso la permanenza del potere d'azione del Commissario stesso".

Giudice delle leggi riteneva necessario il potere d'ufficio del Commissario proprio in ragione dell'esigenza di tutelare efficacemente l'ambiente, in assenza di un organo requirente a ciò espressamente preposto. Sottolineava, inoltre, che il mantenimento del potere officioso si giustificava solo temporaneamente, in attesa di una riforma che riconducesse la procedura commissariale ad uno schema omogeneo al processo civile.

La riforma auspicata non è stata, però, ancora attuata. Inoltre, occorre rilevare che, con la modifica portata dalla l. cost. 23 novembre 1999 n. 2, si è aggiunto un ulteriore motivo per dubitare della conformità alla Costituzione del potere officioso del Commissario. L'art. 111, co. II, Cost., inserito dalla legge costituzionale sopra indicata, ha sancito i principi fondamentali del giusto processo, fra cui la necessità di un giudice terzo. Questo principio non si concilia affatto con la figura del magistrato che promuove un procedimento di cui ha anche la cognizione.

Roma, 31 gennaio 2011

Dott. Pietro Maria Catalani