

la durata triennale del mandato degli amministratori. La sola norma imperativa, infatti, ravvisabile in materia di durata della carica degli amministratori all'atto della nomina è quella sancita dall'art. 2383, 2° comma, che fissa il limite non superabile di tre anni.

Ora, nel rispetto di tale norma, l'art. 14 dello statuto sociale di Mediobanca stabilisce in tre anni la durata del mandato dei componenti del consiglio d'amministrazione, ed aggiunge che per la loro elezione, rinnovazione e sostituzione «si applicano le disposizioni di legge». Ad avviso del ricorrente, questa formula costituirebbe, contrariamente all'interpretazione data alla norma statutaria dai giudici d'appello, un espresso richiamo all'art. 2386, 3° comma, ed imporrebbe quindi, nell'ipotesi di rinnovazione parziale del consiglio, la scadenza contemporanea degli amministratori nominati in sostituzione e di quelli in carica all'atto della loro nomina.

Giova innanzi tutto ribadire quanto già osservato circa l'applicabilità dell'art. 2386, 3° comma, alla sola ipotesi, prevista dal 2° comma, di vacanza della maggioranza degli amministratori, e la conseguente irrilevanza, pertanto, della norma nel caso di specie. L'interpretazione, comunque, che della clausola statutaria fornisce la sentenza impugnata appare logica e convincente, ravvisando in essa, in assenza di specifici riferimenti a singole disposizioni di legge, una mera norma di chiusura e collegamento, di portata limitata a quanto non espressamente stabilito. E poiché la durata in carica degli amministratori è espressamente prevista in tre anni, correttamente i giudici d'appello hanno ritenuto tale espressa previsione derogativa, implicitamente ma univocamente, della disposizione relativa alla scadenza contemporanea degli amministratori nell'ipotesi di sostituzione, di cui all'art. 2386.

Deve perciò concludersi per l'infondatezza, sotto ogni profilo, del gravame proposto: nella deliberazione impugnata, infatti, non è ravvisabile la dedotta violazione di legge, sia per l'inapplicabilità della norma invocata, sia per la derogabilità della stessa, in effetti derogata dalla disposizione statutaria richiamata, in ottemperanza alla quale è stata effettuata la nomina degli amministratori.

Il ricorso principale deve perciò essere respinto, mentre va dichiarato assorbito il ricorso incidentale condizionato.

CORTE DI CASSAZIONE; sezioni unite civili; sentenza 4 marzo 1994, n. 2131; Pres. BILE, Est. GIRONI, P.M. MOROZZO DELLA ROCCA (concl. conf.); Sarra (Avv. LORIZIO) c. Amministrazione usi civici comune Tornimparte (Avv. LUDOVICI). *Cassa Comm. reg. usi civici Abruzzo 20 novembre 1990.*

Usi civici — Giudizio commissariale «ex officio» — Difetto di giurisdizione (L. 16 giugno 1927 n. 1766, riordinamento degli usi civici, art. 29; d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 l. 22 luglio 1975 n. 382, art. 66).

Difetta di giurisdizione il commissario per gli usi civici che abbia promosso d'ufficio il giudizio di rivendica di un bene civico-demaniale, essendo venuto meno il potere di promuovere il giudizio davanti a sé nelle materie di competenza, a seguito del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative di tutela dei diritti di uso civico. (1)

(1) Cfr. Cass. 28 gennaio 1994, n. 858, *Foro it.*, 1994, I, 396, con nota di richiami, che in sede di regolamento di giurisdizione modifica l'orientamento costantemente tenuto sul problema della promozione officiosa del giudizio da parte del commissario per gli usi civici, pur dopo l'entrata in vigore del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, che all'art. 66 ha delegato le funzioni amministrative in materia di usi civici alle regioni.

Sulle prime reazioni in dottrina al *revirement* giurisprudenziale, v. PETRONIO, *La Cassazione coraggiosa*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1994, I, 83; PAOLICELLI, *Il «revirement» delle sezioni unite della Corte di cas-*

Motivi della decisione. — Pregiudizialmente mancando una pronuncia esplicita sul punto non fatto oggetto di impugnazione, devesi rilevare il difetto di giurisdizione del commissario agli usi civici per l'Abruzzo per essere stato il processo iniziato d'ufficio.

A tale riguardo è necessario premettere che quella della proponibilità di ufficio del giudizio di accertamento della c.d. demanialità civica è questione che attiene alla giurisdizione del commissario e non alla legittimazione delle parti, posto che il commissario iniziando d'ufficio il giudizio opera, compiendo un atto interno alla funzione giurisdizionale, come giudice e non come parte.

Sulla questione di giurisdizione si osserva che per il costante orientamento della Corte di cassazione, formatosi prima dell'entrata in vigore della l. n. 616 del 1977, il potere di promuovere d'ufficio il giudizio, pur non essendo stato espressamente conferito al commissario per il riordinamento degli usi civici né dalla norma del 2° comma dell'art. 29 l. 16 giugno 1927

sazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici, in *Giust. civ.*, 1994, I, 634; DI SALVO, *Fine della giurisdizione speciale dei commissari degli usi civici?*, *ibid.*, 641; 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, 532. Sempre sul tema dell'impulso alla giurisdizione commissariale, v. SANTORIELLO, *La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 697; RIZZO, *Usi civici e ambiente*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1993, I, 75; GERMANÒ, *Sulla giurisdizione dei commissari agli usi civici*, *id.*, 1994, II, 156.

* * *

Il commissario per gli usi civici poteva avere qualche «chance».

1. - Si consolida ormai l'orientamento negativo delle sezioni unite — iniziato con Cass. 28 gennaio 1994, n. 858, *Foro it.*, 1994, I, 396 (ed anche con le coeve nn. 859, 860, 861, 862) —, sulla questione della sopravvivenza del potere officioso del commissario per gli usi civici, di promuovere giudizi concernenti le materie indicate nell'art. 29 l. 16 giugno 1927 n. 1766 (accertamento, valutazione, liquidazione dei diritti di uso civico, scioglimento delle promiscuità, rivendica e ripartizione delle terre).

La vicenda processuale è nota: investita dalle stesse sezioni unite della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, cit., interpretato — dalla precedente giurisprudenza della Cassazione — come attributivo del potere officioso di promozione delle cause concernenti l'accertamento e la rivendica dei beni demaniali, in riferimento agli art. 24, 101 e 118 Cost., la Corte costituzionale, con sentenza 1° aprile 1993, n. 133, *id.*, 1993, I, 2126, con osservazioni di PIETROSANTI, ha ritenuto la questione inammissibile, poiché la tutela dei diritti di uso civico, pur se l'attuale disciplina presenta una certa qual sofferenza dei principi costituzionali, è rimessa alla discrezionalità del legislatore: peraltro, il trasferimento dei poteri amministrativi in materia di usi civici alle regioni, non esaurisce il compito di cura degli interessi pubblici inerenti agli usi civici, ed il potere commissariale officioso di promuovere i giudizi è ora spiegabile con l'esigenza di salvaguardare l'ambiente e il paesaggio (art. 1 l. 8 agosto 1985 n. 431), e dunque di apprestare una tutela di interessi generali. Le sezioni unite della Cassazione, alla restituzione degli atti, cambiano metodica, e nel decidere il regolamento di giurisdizione, disattendono la tesi del giudice-parte (che giustificava il dubbio di costituzionalità), e argomentando sulla non vincolatività interpretativa della declaratoria di inammissibilità della Corte costituzionale (sul punto, v. PIZZORUSSO, *Le sezioni unite e le sentenze costituzionali di inammissibilità*, in *Corriere giur.*, 1994, 318), esaminano la fattispecie sotto un profilo ermeneutico diverso. Il trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di usi civici determina la perdita di quel potere officioso del commissario per gli usi civici, che, non espressamente previsto da alcuna disposizione, era riconosciuto in costanza di un regime che attribuiva poteri amministrativi, oltre che giurisdizionali, al commissario, di modo che l'attivazione di questi ultimi era solo incidentale, ove dall'esercizio dei primi sorgessero controversie da decidere con sentenza.

L'intervento risolutore delle sezioni unite ha rinnovato l'acceso dibattito, che a partire dalle riflessioni di GERMANÒ, *Usi civici: problemi procedurali nella legislazione regionale dopo il d.p.r. 616/77*, in *Giur. agr. it.*, 1987, 455, si svolgeva in materia di dubbi sulla sopravvivenza della potestà commissariale di promuovere *ex officio* il giudizio. Si contrappongono ora una tesi ampiamente consenziente all'intervento delle sezioni unite, perorata da chi, anche in precedenza, non aveva remore a denunciare questo *monstrum* dell'ordinamento, un commissario per

n. 1766, che prevede la sua competenza giurisdizionale, né da altra disposizione, gli era tuttavia riconosciuto per il carattere incidentale della sua giurisdizione rispetto alle funzioni amministrative di cui era titolare e in relazione alle quali tale potere gli era stato attribuito dal 1° comma dell'art. 29 dello stesso testo legislativo («I commissari procederanno, su istanza degli interessati o anche d'ufficio, all'accertamento, alla valutazione e alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità e alla rivendica e ripartizione delle terre»). Si riteneva cioè che il commissario potesse esercitare d'ufficio le sue funzioni giurisdizionali in presenza di contestazioni sull'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico in quanto la risoluzione di esse era necessaria ai fini del compimento della fase successiva di liquidazione di tali diritti.

Il potere del commissario di iniziare i giudizi di ufficio era, quindi, incidentale, eventuale ed accessorio perché sorgeva solo in occasione dello svolgimento delle sue funzioni amministrative e da esse era direttamente dipendente.

gli usi civici giudice (eventuale) su questioni in cui esso è anche parte, mosso da interessi settoriali, dotato di poteri procedurali inusitati (Pietrosanti, Germanò, Petronio), ed una tesi che, pur in parte animata da moventi non strettamente tecnico-giuridici (quale la preoccupazione per una reale salvaguardia dell'ambiente) ha tuttavia svolto penetranti critiche alla soluzione adottata dalla Suprema corte (Casamassima, Paolicelli, Di Salvo).

2. - Il fulcro del ragionamento delle sezioni unite, anche nella pronuncia in epigrafe, è costituito dalla (ritenuta) natura esclusivamente incidentale della giurisdizione commissariale: la commistione tra la fase amministrativa, precedente e prevalente, e la fase giurisdizionale, ridurrebbe il procedimento contenzioso, da definire con sentenza, ad una mera eventualità, solo ove nel corso delle operazioni riservate al commissario ex art. 29, 1° comma, l. 1766/27, insorgano controversie. Il potere officioso del commissario, di promuovere il giudizio, si spiegherebbe dunque solo in funzione di tale commistione tra la fase amministrativa e quella giudiziale. Venute meno le funzioni amministrative del commissario per gli usi civici, per effetto della delega in favore delle regioni (art. 66 d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616), il meccanismo officioso non avrebbe ragion d'essere, e, ove venga ugualmente attivato, si verifica una carenza di giurisdizione: non di legittimazione, poiché il commissario, promuovendo il giudizio d'ufficio, conserva le funzioni di giudice e non assume la qualità di parte, con riferimento alla quale soltanto può sorgere un problema di legittimazione (così Cass. 858/94).

Peraltro, non vi sono elementi per ritenere che un'interpretazione letterale del 2° comma dell'art. 29 l. 1766/27, nel quale non compare l'inciso del 1° comma — che riguarda all'esercizio dei poteri amministrativi consentiva l'iniziativa officiosa del commissario — debba cedere ad una interpretazione extratestuale che conduca il processo commissariale fuori dal generale principio della domanda (PIETROSANTI, *Tutela d'ufficio dei diritti d'uso civico?*, in *Foro it.*, 1993, I, 9). La mancanza del supporto normativo non permette un'interpretazione estensiva della giurisdizione officiosa perché, data l'eccezionalità della stessa rispetto alla disciplina comune, informata al principio della domanda di parte, l'iniziativa di ufficio può essere ammessa solo se conferita da esplicita disposizione di legge, sempre salvi i dubbi di legittimità costituzionale, in relazione agli art. 3 e 24 Cost., che affliggono detta soluzione (SEGRETO, *Genesis, sviluppo e fine del potere del commissario per gli usi civici di procedere d'ufficio*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1994, I, 273).

In sostanza, le sezioni unite hanno innovato la propria giurisprudenza, anche recente, raccogliendo le sollecitazioni di parte della dottrina, prestando ascolto alle esigenze concrete che venivano prospettate sempre più di frequente in sede giurisdizionale, dove l'esistenza e l'uso dei poteri officiosi del commissario per gli usi civici trovava sempre meno riscontro nella coscienza sociale e si presentava sempre più come un fattore di distorsione dell'ordinata dialettica processuale e della distribuzione razionale dei poteri dello Stato, e in particolare di quelli amministrativi da un lato e giurisdizionali dall'altro (PETRONIO, *La Cassazione coraggiosa*, *ibid.*, 83, ed il titolo della nota, a Cass. 858/94, è significativo, se contrapposto al precedente intervento dell'autore: *La Corte costituzionale timida*, *ibid.*, 80).

3. - Le reazioni contrarie a Cass. 858/94 hanno assunto toni di particolare vivacità ad opera di chi confidava nel commissario per gli usi civici per un superamento della logica delle competenze nella tutela dell'ambiente, giungendo alle regioni troppo malleabili ad interessi locali e settoriali (CARLETTI, *Una nuova questione di costituzionalità in materia di usi civici*, in *Questione giustizia*, 1991, 679; 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*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 634), e di fatto passive all'azione speculativa di chi continua ad aggredire, occupare e distruggere proprietà collettive, terreni demaniali, natura, ambiente e paesaggio (CASAMASSIMA, *Sop-*

La Corte di cassazione, anche dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative del commissario, per le quali soltanto era previsto espressamente il potere d'iniziare d'ufficio dal 1° comma dell'art. 29 l. n. 1766 del 1927, non ha modificato il proprio orientamento avendo continuato ad affermare che il commissario medesimo ha conservato detto potere per le cause di sua competenza. Non ha, però, giustificato il proprio convincimento nemmeno nelle due ordinanze del 14 aprile 1992 (*Foro it.*, Rep. 1992, voce *Usi civici*, n. 15) con le quali sollevò la questione di legittimità costituzionale del 1° comma dell'art. 29 l. 16 giugno 1927 n. 1766, «nella parte in cui prevede la promovibilità di ufficio nei giudizi davanti ai commissari degli usi civici», avendo dubitato del suo contrasto con l'art. 101 e con i primi due commi degli art. 24 e 118 Cost. In tali ordinanze, infatti, le sezioni unite confermarono il principio dell'impulso *ex officio* limitandosi a richiamare la propria sentenza n. 3586 del 1989 (*id.*, Rep. 1989, voce *cit.*, n. 24) nella quale avevano negato, senza ulteriori precisazioni, che il d.p.r. del

pressione 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, 532).

Ma l'interesse generale alla conservazione del demanio civico trascende la salvaguardia dell'ambiente, attenendo — almeno nelle zone più povere, estranee allo sviluppo turistico — ad esigenze di sviluppo della coltivazione e della produzione dei vari generi collegati con l'agricoltura, in funzione della erogazione di un reddito agli utenti, secondo la concezione originaria e più storicamente autentica degli usi civici, *ne vitam inerme ducant*, di garantire le esigenze di sopravvivenza delle popolazioni (DI SALVO, *Fine della giurisdizione speciale dei commissari degli usi civici?*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 641).

Ciò che non dovrebbe condividersi, è proprio il fulcro del ragionamento delle sezioni unite, laddove esse affermano che la giurisdizione del commissario per gli usi civici sia esclusivamente incidentale.

La derivazione del potere officioso del commissario dalle sue funzioni amministrative si risolverebbe necessariamente nella qualificazione di quel potere come inerente alla pubblica amministrazione, parte tipica del procedimento demaniale, quale ente esponenziale delle comunità locali. Ma se egli esercitava quel potere, agiva nella sfera della sua competenza amministrativa proiettata nel promovimento dell'azione (così, VARELLI, *Funzioni del commissario per la liquidazione degli usi civici e natura dei suoi provvedimenti*, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 1275; PETRONIO, *I poteri di ufficio del commissario per gli usi civici tra legge e giurisprudenza*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1992, I, 201), assumendo in tal modo la veste di parte, in contrasto con l'esclusione di tale anomalia figura nel caso di specie, compiuta da Cass. 858/94 (PAOLICELLI, *op. cit.*, 636).

In realtà le iniziative di ufficio dei commissari sorgono anche nella maniera più indipendente e autonoma, e si rinvencono nella giurisprudenza commissariale testimonianze di non infrequenti fatti di occupazione abusiva e spoglio violento o clandestino con abbattimento di alberi in proprietà collettive, talune ancora in situazioni di promiscuità e quindi senza neanche un definito ente esponenziale, rappresentante o gestore, che potesse dolersi dello spoglio violento e conseguentemente denunciarlo (CASAMASSIMA, *op. cit.*, 530).

Le azioni di gran lunga prevalenti sono quelle attivate prima, o comunque indipendentemente dal procedimento amministrativo al fine di accertare la *qualitas soli* e dare certezza ai rapporti giuridici in materia (DI SALVO, *op. cit.*, 642).

Sotto un altro profilo, l'iniziativa di ufficio del commissario per gli usi civici, lungi dal non trovare più — come ritenuto dalla Cassazione — alcun fondamento nel testo legislativo, è deducibile dagli art. 30 l. 1766/27 e 74 del regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n. 332, norme relative ai numerosi e ricorrenti provvedimenti giurisdizionali di reintegra nel possesso e di sequestro giudiziario, e dallo stesso art. 29, di cui era consigliabile un approfondimento alla luce delle norme ora citate (CASAMASSIMA, *op. cit.*, 531).

D'altro canto, la tradizione giurisprudenziale, quando ha sottolineato la incidentalità, strumentalità, prevalenza per definire i rapporti tra le due funzioni tipiche del commissario per gli usi civici, non ha istituito una scala di valori qualitativi, atta a comprimere (e, in sostanza, ad abrogare), con il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, il potere officioso del commissario, ma ha inteso semplicemente evidenziare le correlazioni tra le due sfere di competenza sul piano del loro rispettivo contenuto (PAOLICELLI, *op. cit.*, 636-7), di modo che deve escludersi la pendenza del procedimento amministrativo quale presupposto condizionante l'inizio (officioso) dell'azione giudiziaria. In sostanza, non è dato di correlare, in rapporto di indispensabile derivazione, il potere officioso di promovimento dell'azione demaniale all'incidentalità della competenza giurisdizionale.

La necessità di un organo statale di propulsione dell'azione giudiziaria è peraltro evidente ove si rifletta sulla titolarità diffusa dei diritti

1977 avesse influito sul contenuto e sugli effetti dell'art. 29 l. n. 1766 del 1927.

Con sentenza del 1° aprile 1993, n. 133 (*id.*, 1993, I, 2126) la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione del cui esame era stata investita, avendo osservato che, con l'entrata in vigore della l. n. 616 del 1977, il potere d'ufficio del commissario non è stato soppresso — a condizione che si neghi la perfetta corrispondenza tra le sue funzioni giudiziarie ed amministrative — ma è stato limitato alla tutela giurisdizionale dell'interesse generale, della collettività alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio; e che tale interesse — il quale si aggiunge agli interessi locali non sempre con esso coincidenti e di cui sono divenute esponenti le regioni — è sancito dall'art. 1 l. 8 agosto 1985 n. 431, che ha sottoposto a vincolo paesaggistico le zone gravate dagli usi civici. Ciò premesso, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma dell'art. 29 l. n. 1766 del 1929, in base al rilievo che essa, quale che ne sia il fondamento, implica un'invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore, il quale po-

trebbe assegnare il potere d'iniziativa d'ufficio al pubblico ministero, riservando al commissario la funzione giudicante, ovvero abolire la giurisdizione speciale del commissario e attribuirgli il potere di promuovere *ex officio* i giudizi, in tal modo trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale.

Le sezioni unite ritengono che la questione debba essere sottoposta a un nuovo esame il quale non è impedito dalla menzionata decisione della Corte costituzionale che nella motivazione della sua sentenza ha conferito alla norma lo stesso significato ad essa attribuito dalle ordinanze con cui era stata sollevata la questione di legittimità.

Infatti, nessun vincolo interpretativo può derivare da una sentenza della Corte costituzionale, la quale, pur assegnando un significato determinato alla norma denunciata, abbia, però, ritenuto inammissibile la questione di legittimità perché non attinente alla materia riservata alla corte, ma implicante un'invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore. Ed al riguardo si deve considerare che la premessa interpretativa da cui la Corte costituzionale muove, da un lato,

connessi agli usi civici, attribuita ai singoli *cives* appartenenti alla comunità, o di cui è facile prevedere l'inerzia nella prospettiva di tutela di un interesse che sfugge alla dimensione individuale ed assume rilievo nella sola dimensione collettiva, od a soggetti pubblici (associazioni o università agrarie e, in mancanza, comuni e regioni), le cui omissioni potrebbero invece ricollegarsi più o meno consapevolmente al sostegno di soggetti economicamente potenti e dotati di forza di pressione (Dr SALVO, *op. cit.*, 641-2). Lo Stato è ancora depositario della cura di interessi generali nel settore degli usi civici, essendogli riservata sia l'emanazione di leggi cornice nelle materie di competenza legislativa regionale, sia la funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali attinenti ad esigenze di carattere unitario (art. 4, lett. l, e 8 d.p.r. 15 gennaio 1972 n. 11) ed essendo la materia degli usi civici, semplicemente delegata alle regioni (d.p.r. 616/77): ragione per cui deve poter disporre di un organo che provveda alla loro tutela giudiziaria quando altri titolari restino inerti.

4. - Sembra opportuno chiarire, sul punto della qualificazione di incidentalità della giurisdizione del commissario per gli usi civici, che la constatazione — contenuta nella sentenza in epigrafe, come in Cass. 858/94 — per cui il potere officioso di promuovere l'azione demaniale sarebbe venuto meno per essere (e per essere sempre stata) tale giurisdizione speciale caratterizzata da incidentalità, strumentalità, occasionalità, rispetto all'esercizio del potere amministrativo, non può che esser riferita all'azione officiosa in sé.

In altre parole, che la giurisdizione del commissario per gli usi civici potesse, prima e dopo la delega alle regioni della funzione amministrativa, essere attivata a istanza di parte, non può essere revocato in dubbio, discendendo tale eventualità direttamente dalla legge (art. 29, 1° comma: i commissari procederanno, su istanza degli interessi o anche di ufficio), ed essendo del resto riconosciuto dalla pronuncia in epigrafe. Il potere officioso soltanto, dunque, di promuovere i giudizi sulla *qualitas soli*, può esser ritenuto in qualche modo condizionato al carattere incidentalità del contenzioso nell'ambito del procedimento amministrativo (un tempo) svolgentesi davanti al commissario per gli usi civici.

Ma anche tale constatazione, che costituisce, come già rimarcato, il fulcro del nuovo orientamento delle sezioni unite, contrasta con altre affermazioni giurisprudenziali, in cui la risoluzione delle questioni di demanialità dei terreni può prescindere da un procedimento amministrativo in corso (Cass. 20 luglio 1971, n. 2365, *Foro it.*, 1971, I, 884; 7 maggio 1974, n. 1261, *id.*, 1974, I, 2020), o emergere da controversia in corso davanti al giudice ordinario (Cass. 9 luglio 1976, n. 2596, *id.*, Rep. 1976, voce *Usi civici*, n. 30; 18 novembre 1989, n. 4944, *id.*, Rep. 1989, voce cit., n. 29; 8 marzo 1993, n. 2758, *id.*, Rep. 1993, voce cit., n. 30). Non solo: ma l'iniziativa per il rilascio di terreni su cui gravi un uso civico può essere assunta dal commissario, di ufficio, ed anche senza l'occasione del procedimento amministrativo (Cass. 3 agosto 1989, n. 3586, *id.*, Rep. 1989, voce cit., n. 24; 13 aprile 1991, n. 3922, *id.*, Rep. 1991, voce cit., n. 15; 4 dicembre 1991, n. 13032, *ibid.*, n. 20). Pare evidente, tra l'altro, che la natura giurisdizionale della funzione, dipendendo dalla intrinseca natura delle questioni trattate (Cass. 10 ottobre 1966, n. 2425, *id.*, 1966, I, 2018; 9 luglio 1968, n. 2352, *id.*, Rep. 1968, voce *Diritti promiscui*, n. 14), non sia strettamente legata al modo con cui la funzione viene attivata.

5. - Venendo ora, più in generale, alla collocazione del commissario per gli usi civici nell'ordinamento dello Stato, si deve pur constatare che nelle argomentazioni di Cass. 858/94, dalla espunzione dell'art. 29, 1° comma, l. 1766/27 deriva il venir meno del potere commissariale di dare impulso officioso al procedimento giurisdizionale, non anche del potere giurisdizionale in radice, a ciò inducendo l'interpretazione letterale della norma, per cui solo nel 1° comma, a proposito della

funzione amministrativa, e non anche nel 2°, sarebbe previsto il potere di procedere di ufficio. Se è valida la deduzione, però, è da chiedersi perché le sezioni unite non siano pervenute alla logica affermazione finale, di una scomparsa radicale di questa giurisdizione speciale. Nel 1° comma, infatti, abrogato per incompatibilità dall'art. 66 d.p.r. 616/77, si diceva che il commissario per gli usi civici procede su istanza degli interessati o anche di ufficio, e se l'inciso non vale per il 2° comma, non vale per la parte officiosa come per quella dispositiva, con la logica conseguenza della scomparsa *in toto* della giurisdizione commissariale. Segno che l'inciso in esame potrebbe valere, nella sua interezza, anche per il 2° comma, ed essere sopravvissuto a giustificare l'iniziativa giurisdizionale officiosa del commissario per gli usi civici, pur con la scomparsa delle sue funzioni amministrative.

Resta infine da dire che la necessità di sfrondare la questione delle competenze in materia di usi civici, di stretta interpretazione tecnico-giuridica, da tutte le suggestioni derivanti da un insospettato recupero istituzionale del commissario, nel quadro della salvaguardia ambientale (vedasi, in generale, sul punto FEDERICO, *Usi civici*, voce del *Novissimo digesto*, appendice, Torino, 1987, VII, 1026), non può far dimenticare che la delega di funzioni all'ente regione non pregiudica l'intervento dello Stato titolare del potere, nel quadro di una tutela integrata dell'interesse pubblico che si manifesta nel settore. L'esistenza, sopra evidenziata, di una riserva allo Stato delle funzioni amministrative in materia di usi civici (art. 4, lett. l, d.p.r. 15 gennaio 1972 n. 11), in una con la fondamentale funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, comporta che la competenza in materia sia stata delegata alle regioni in materia non integralmente devolutiva.

È proprio in materia ambientale e di tutela del paesaggio che la tendenza favorevole ad una interpretazione dilatativa delle competenze regionali ha subito ridimensionamenti dettati (se non, larvamente, da una constatazione di impotenza o di inerzia delle regioni) da una rimeditazione sull'ampiezza delle materie di rilevanza costituzionale (vedi, ad es., la ridefinizione dei confini tra urbanistica e tutela del paesaggio: Corte cost. 27 giugno 1986, nn. 151, 152, 153, *id.*, 1986, I, 2689, con nota di COZZUTO QUADRI) o dall'impulso alla doverosa cooperazione intersoggettiva in settori che richiedano la particolare vigilanza di tutti gli enti che vi abbiano coinvolgimento istituzionale (v. Corte cost. 20 dicembre 1988, n. 1112, *id.*, Rep. 1989, voce *Bellezze naturali*, n. 14 e 17 giugno 1992, n. 282, *id.*, 1992, I, 3432; nonché, in tema di annullamento ministeriale di autorizzazione paesaggistica regionale, Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 1994, n. 75, *id.*, 1994, III, 372, con nota di richiami di BENINI, e 14 novembre 1991, n. 828, *id.*, 1992, III, 518, con nota di richiami di Fuzzo).

In materia di usi civici, l'avvenuto trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni non è di per sé elemento preclusivo ad una sopravvivenza del potere statale di promozione del contenzioso demaniale, si consideri tale impulso rientrante nella funzione amministrativa o, come ritenuto da Cass. 858/94, già esercizio del potere giurisdizionale.

La considerazione di un interesse pubblico generale (che entra nella considerazione di Corte cost. 133/93), che vivificasse l'antiquata legislazione statale sugli usi civici, potrebbe dunque non rimanere confinato nella sfera di una improbabile *ratio legis* del 1927, o saltato a pie' pari per l'impraticabilità di un richiamo diretto all'art. 1, lett. h, l. 8 agosto 1985 n. 431. Potrebbe al contrario assumere, parallelamente ad altri settori più o meno affini interessati dal trasferimento delle competenze agli enti territoriali, il senso di un supporto per l'intervento statale attraverso un organo che, diversamente, verrebbe a trovarsi esautorato pur senza aver subito la formale abrogazione nel quadro della corretta via di revisione delle giurisdizioni speciali, indicata dalla Costituzione (VI disp. trans.).

STEFANO BENINI

è strettamente funzionale ad una pronuncia avente carattere processuale qual è la declaratoria d'inammissibilità e, dall'altro, si esaurisce sostanzialmente nel prendere atto dell'orientamento consolidatosi nella giurisprudenza di questa corte nel vigore della normativa anteriore alla riforma legislativa dell'anno 1977.

Ad avviso delle sezioni unite, a seguito della entrata in vigore della l. n. 616 del 1977, il commissario non è più legittimato a intraprendere d'ufficio le controversie giudiziarie, avendo perduto il relativo potere che, come si è rilevato, era di natura esclusivamente incidentale, perché gli derivava dall'esercizio delle funzioni amministrative da detta legge (art. 66) trasferite alla regione.

L'iniziativa d'ufficio del commissario, venuto meno il 1° comma dell'art. 29 nel quale essa era prevista («I commissari procederanno anche d'ufficio . . .»), non trova più alcun fondamento nel testo legislativo, non rinvenendosi in questo disposizioni le quali gli conferiscano in modo espresso un autonomo potere d'impulso d'ufficio o dalle quali il medesimo sia indirettamente deducibile.

In particolare, non si rinviene alcun riferimento al potere d'ufficio nell'art. 3, 4° comma, l. n. 1766 del 1927, secondo cui il commissario può chiamare in giudizio l'ente (comune, frazione, associazione) al quale appartiene colui che rivendica il diritto d'uso civico, in quanto tale norma prevede un'ipotesi di chiamata dell'ente collettivo per ordine del giudice (art. 107 c.p.c.) in un processo già pendente su domanda di uno degli interessati.

Elementi dai quali possa dedursi la permanenza del potere d'ufficio del commissario non si riscontrano nemmeno negli art. 29, 4° comma, l. n. 1766 del 1927 e 75 del regolamento per la sua applicazione.

Di tali due articoli, il primo («I commissari cureranno la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori, ma non ancora eseguite») si riferisce chiaramente alla attività esecutiva compresa tra le funzioni amministrative del commissario, ma anche l'altro («Quando il commissario ravviserà che nei procedimenti promossi dalle parti, o da promuoversi d'ufficio, esista opposizione d'interessi tra il comune e una frazione . . . ne darà notizia alla giunta provinciale amministrativa . . .») riguarda soltanto i procedimenti amministrativi, se si considera che il riferimento a quelli giurisdizionali è stato invece fatto in modo esplicito nell'art. 71 del regolamento, contenuto nello stesso titolo («Questa disposizione non è applicabile agli atti dei procedimenti in contenzioso ed a tutti gli altri atti compiuti dagli incaricati medesimi con il concorso delle parti»), in cui è compreso l'art. 75.

Dall'intero complesso normativo vigente in materia di usi civici risulta, quindi, che, dopo il trasferimento delle attribuzioni amministrative commissariali alla regione, il potere d'impulso d'ufficio non trova più, come per il passato, uno specifico supporto normativo del quale non può fare a meno, perché, data la sua eccezionalità rispetto alla disciplina comune informata al principio della domanda di parte, esso può essere ammesso solo se sia conferito da una esplicita disposizione di legge.

Alla luce di tali rilievi si deve considerare l'assunto della Corte costituzionale secondo cui il commissario è tuttora titolare del potere d'ufficio solo a condizione che si accolga l'interpretazione normativa per la quale il medesimo potrebbe promuovere di sua iniziativa controversie diverse da quelle sorte in occasione dello svolgimento delle operazioni amministrative sottrattogli dalla l. n. 616 del 1977.

L'interpretazione è, però, inaccettabile perché anche prima dell'espunzione del 1° comma dell'art. 29 dal testo sul riordinamento degli usi civici la giurisdizione officiosa del commissario era di natura esclusivamente incidentale. E nemmeno è condivisibile la tesi secondo cui il potere d'ufficio del commissario sarebbe riferito alla tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Pertanto, nell'ordinamento vigente la tutela dei diritti d'uso civico è demandata alle regioni, che a tal fine esercitano i poteri amministrativi ad esse conferiti dalle leggi e promuovono le azioni nelle varie sedi giurisdizionali e, quindi, anche davanti al commissario nelle materie di sua competenza.

Nella specie, poiché è stato, invece, il commissario a promuovere il giudizio d'ufficio, pur non avendone il potere, deve, con assorbimento di ogni altra doglianza del proposto ricorso, cassare senza rinvio la sentenza impugnata, per difetto di giurisdizione del commissario.

CORTE DI CASSAZIONE; sezione I civile; sentenza 2 marzo 1994, n. 2051; Pres. CORDA, Est. LUPO, P.M. DELLI PRISCOLI (concl. parz. diff.); Cavallin (Avv. STOCCHI) c. Maci (Avv. MESIANO, MINELLI). *Cassa App. Bologna 19 aprile 1990.*

Separazione di coniugi — Assegno di mantenimento — Adeguamento automatico — Applicabilità (Cod. civ., art. 156; l. 1° dicembre 1970 n. 898, disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio, art. 5; l. 6 marzo 1987 n. 74, nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio, art. 10).

La disposizione dell'art. 5, 7° comma, l. 1° dicembre 1970 n. 898, nel testo novellato dall'art. 10 l. 6 marzo 1987 n. 74, relativa all'adeguamento automatico dell'assegno di divorzio, va applicata analogicamente all'assegno di mantenimento previsto in materia di separazione personale dei coniugi. (1)

(1) **L'adeguamento monetario automatico degli assegni nella separazione e nel divorzio.**

1. - La decisione assume notevole rilevanza, in quanto vale a ricomporre l'armonia sistematica della disciplina di un aspetto delle conseguenze matrimoniali della crisi del matrimonio contraddistinto da direttive di intervento che sono profondamente mutate nel tempo: si allude alla problematica dell'adeguamento monetario automatico delle prestazioni che si radicano, appunto, nella crisi matrimoniale, in relazione alla quale la Cassazione chiude ora, in sostanza, un ciclo evolutivo iniziato con sent. 13 gennaio 1982, n. 169, *Foro it.*, 1982, I, 1053; ciclo di cui la motivazione di Cass. 2051/94 ripercorre le tappe più significative, fino all'operata «applicazione analogica all'assegno di mantenimento previsto dall'art. 156 c.c., della disposizione normativa posta per il divorzio dall'art. 5, 7° comma, l. 898/70, nel testo novellato (sull'adeguamento automatico dell'assegno, nei limiti ivi previsti)».

Basti, al riguardo, qui ricordare (per un più ampio esame dell'evoluzione dell'ordinamento in materia e per gli opportuni riferimenti di giurisprudenza e di dottrina si rinvia a QUADRI, *La nuova legge sul divorzio*, Napoli, 1987, I, 78 ss., nonché di recente, a BIANCA, in *Commentario al diritto italiano della famiglia* diretto da CIAN, OFFO e TRABUCCHI, Padova, 1993, VI, 1, 354 ss.) come la rottura con il precedente orientamento giurisprudenziale che, in assenza di esplicite indicazioni legislative sul punto, tendeva ad escludere la possibilità, per il giudice, di stabilire, in mancanza di accordo degli interessati, meccanismi di adeguamento monetario automatico degli assegni attribuiti in sede di separazione o di divorzio (e v. ancora Cass. 30 gennaio 1980, n. 700, *Foro it.*, Rep. 1980, voce *Matrimonio*, n. 191, sulla linea, ad es., di Cass. 18 maggio 1977, n. 2014, *id.*, Rep. 1977, voce cit., n. 266) sia stata rappresentata dalla presa di posizione della ricordata Cass. 169/82.

È, infatti, con tale decisione (accolta con generale favore) che si è accreditato, in giurisprudenza, l'indirizzo secondo cui il giudice può avvalersi degli accennati meccanismi, anche *invito debitore*, qualora «a fronte della previsione di sicuro deterioramento della posizione del titolare dell'assegno per effetto del fenomeno inflattivo, si possa ritenere con certezza che i redditi del coniuge obbligato si gioveranno di un aumento tale da assorbire il diminuito potere di acquisto della moneta». Così stabilendo, evitando, cioè, soluzioni di principio ed astratte e rinviando a valutazioni da effettuarsi caso per caso, la giurisprudenza risulta essersi opportunamente mossa nei limiti istituzionalmente posti al suo operato, in attesa del diffusamente auspicato intervento legislativo in materia.

Essa, inoltre, sulla base di una corretta individuazione della *ratio* della nuova direttiva interpretativa (caratterizzata dall'intrecciarsi dell'esigenza di tutela del creditore nel contesto monetario che contraddistingue la nostra epoca con quella, socialmente rilevante, di eliminare contenziosi inutili), pur pronunciandosi in tema di assegno di mantenimento conseguente alla separazione personale, ha evidenziato (alludendo genericamente all'«assegno alimentare, di mantenimento o di divorzio») la sostanziale unitarietà della problematica in questione per i contributi economici dovuti in dipendenza del venir meno dell'effettiva persistenza operativa del consorzio familiare: ciò in armonia con la tendenza normativa ad impostare in termini largamente convergenti le questioni legate alla dinamica di simili prestazioni in presenza del mutare delle circostanze, evidentemente anche monetarie (art. 155, ultimo comma, e 156, ultimo comma, c.c.; art. 710 c.p.c., non a caso adeguato, sotto il profilo procedurale — con la l. 29 luglio 1988 n. 331 — all'art. 9, 1° comma, l. div.).

2. - Estesa, dunque, espressamente l'accennata soluzione anche all'assegno attribuito in conseguenza del divorzio (v. già Cass. 15 novembre 1982, n. 6094, *id.*, Rep. 1982, voce cit., n. 162, nonché, ad es., Cass. 27 febbraio 1985, n. 1710, *id.*, Rep. 1985, voce cit., n. 149, per la cui ampia motivazione, cfr. *Nuova giur. civ.*, 1985, I, 418), la parola è passata al legislatore che, in linea con gli indirizzi emergenti dalle proposte di riforma (cfr. QUADRI, *La riforma del divorzio*, in *Foro it.*, 1985, V, 150 ss.), mediante l'art. 10 l. 74/87, ha introdotto