CAMERA DEI DEPUTATI N. 3420

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato TIDEI

Soppressione dei Commissariati regionali agli usi civici

Presentata il 26 novembre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I Commissari regionali agli usi civici (succeduti agli organi preunitari) costituiscono una magistratura speciale nell'ambito della giurisdizione ordinaria.

Nel sistema della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici e del relativo regolamento per la esecuzione, di cui al regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, i Commissari esercitavano in prevalenza le attribuzioni amministrative indicate all'articolo 29 della citata legge (accertamento, valutazione e liquidazione dei diritti civici, scioglimento delle promiscuità, rivendica e ripartizione delle terre): quando, durante le operazioni amministrative, sorgevano contestazioni, essi assumevano la funzione di giudici e risolvevano le vertenze in contenzioso, in via incidentale, anche promuovendo *ex officio* i giudizi.

La giurisdizione dei Commissari agli usi civici costituiva, quindi, nel sistema anteriore, una giurisdizione speciale, nell'ambito della magistratura ordinaria, di natura incidentale, ed inquisitoria, dato il potere di promuovere *ex officio* i giudizi, e la natura pubblica degli interessi tutelati (tutela e conservazione dei diritti e dei beni delle comunità locali).

La posizione dei Commissari agli usi civici è cambiata radicalmente a seguito della separazione delle funzioni giurisdizionali da quelle amministrative e del trasferimento di queste ultime, pressoché integralmente, alle regioni (articolo 66, commi quinto e sesto, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977). Il Commissario regionale è rimasto così soltanto come giudice con poteri inquisitori e di promovimento d'ufficio dei giudizi, anche se in continuità di rapporti con l'amministrazione regionale.

Come è noto, negli anni novanta, la questione del permanere del potere del Commissario agli usi civici di promuovere d'ufficio, nell'interesse delle comunità locali, le vertenze concernenti i demani e i diritti civici, anche dopo la separazione e il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, ha dato luogo ad un forte contrasto di giurisprudenza tra le Sezioni

unite della Corte di cassazione e i giudici della Consulta.

Secondo le Sezioni unite, il potere di iniziativa d'ufficio del Commissario, se poteva essere giustificato nel sistema anteriore, in relazione al carattere incidentale della sua giurisdizione rispetto alle funzioni amministrative, venute meno quest'ultime per effetto del citato articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, non aveva più fondamento normativo. E, in effetti, il Commissario, agendo d'ufficio in sostituzione del comune o di altro ente gestore dei beni civici, assente e inattivo, veniva a cumulare la posizione di parte e quella di giudice, dando luogo ad un inammissibile conflitto di interessi.

Il giudice costituzionale, invece, pur condividendo in linea di principio la posizione ed i dubbi di costituzionalità delle Sezioni unite, ha ritenuto (Corte costituzionale sentenza n. 46 del 1995), di dover mantenere il potere d'ufficio del Commissario agli usi civici, a tutela del prevalente interesse pubblico generale alla salvaguardia e alla valorizzazione delle terre civiche, anche se in via esclusivamente transitoria, « in attesa del riordino generale della materia degli usi civici ».

Sono trascorsi oramai quasi dieci anni dalle prime pronunce del giudice costituzionale, e a tutt'oggi, le Camere non hanno ancora approvato la nuova legge quadro di riordino della materia, nonostante i numerosi progetti di legge all'esame del Parlamento nelle legislature passate ed in quella attuale.

Va anche considerato che, nel momento attuale, il contenzioso in materia di demani civici non investe più questioni di interesse pubblico finalizzate alla tutela dei beni della collettività, per le quali era stato appositamente istituito l'ufficio del Commissario agli usi civici con i suoi poteri inquisitori: la maggior parte delle vertenze attuali riguardano per lo più problemi di sanatoria e, in genere, questioni inerenti l'interesse dei singoli alla definizione delle situazioni soggettive di godimento e di possesso dei diritti e dei beni di uso civico. Il vecchio contenzioso conseguente alle vecchie verifiche demaniali è oramai quasi esaurito. Anche le operazioni di verifica e di accertamento delle terre demaniali civiche sono per la massima parte definite: si tratta oramai di procedere ad aggiornamenti e a sistemazioni dei possessi e delle occupazioni *sine titulo* attuali, ma questo non può giustificare il permanere di un ufficio giudiziario speciale.

Va anche detto che attualmente i Commissariati agli usi civici lavorano con un organico assai ridotto, e con strutture non adeguate: questo porta ad una notevole dilazione dei tempi processuali, già notevolmente lunghi, con aggravio delle spese di giudizio e degli accertamenti tecnici, che per lo più fanno carico ai comuni e agli enti gestori.

Perpetuandosi tale situazione oramai da lungo tempo, è opportuno procedere alla soppressione dei Commissariati regionali agli usi civici ed alla devoluzione di tutte le controversie, che riguardano la sistemazione, la gestione, la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni e dei diritti civici delle comunità locali, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo competente per territorio, come organo giurisdizionale competente alla risoluzione dei giudizi aventi ad oggetto la tutela dei diritti e dei beni collettivi.

L'articolato che segue riproduce gli articoli 14 e 15 del testo proposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge atti Senato nn. 406, 621, 653, 1131, 1183 e 1241 sui beni collettivi e diritti di uso civico, approvato, in sede referente, dalle Commissioni II e XIII del Senato della Repubblica nella seduta dell'11 giugno 2002.

L'articolo 1 stabilisce la soppressione dei Commissariati agli usi civici a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, e le modalità per il trasferimento degli uffici e del personale addetto ai disciolti Commissariati all'amministrazione centrale e periferica del Ministero della giustizia (commi 1 e 2).

Il comma 3 dell'articolo 1 e l'articolo 2 fissano termini e procedure per il trasferimento delle controversie pendenti alla data di entrata in vigore della legge al giudice amministrativo competente per territorio.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Contenzioso pregresso).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono soppressi i Commissariati regionali agli usi civici.

2. Con proprio decreto, il Ministro della giustizia dispone il trasferimento delle risorse umane e materiali dei soppressi Commissariati agli usi civici ad enti appartenenti all'amministrazione centrale e periferica del Ministero stesso.

3. I procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge presso gli uffici dei Commissari agli usi civici sono trasferiti, previa formale comunicazione alle parti interessate, al giudice amministrativo competente per territorio, che procede ai sensi dell'articolo 2.

ART. 2.

(Contenzioso sui beni collettivi e diritti di uso civico).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie aventi per oggetto beni collettivi e diritti di uso civico rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e ad essi si applicano l'articolo 2652, primo comma, numero 6), del codice civile in materia di trascrizione, e le altre norme generali vigenti in materia.

2. Gli atti emessi dal comune o da altro ente gestore, che rappresenta la collettività proprietaria dei demani civici, in tema di legittimazione di occupazione abusiva di beni collettivi e relative procedure, di riconoscimento, di esercizio e di mantenimento dei diritti di uso civico, di gestione e di conservazione dei beni collettivi e dei diritti di uso civico nonché di scioglimento

delle promiscuità, affissi in copia all'albo pretorio per la durata di sessanta giorni, possono essere impugnati avanti al giudice amministrativo competente per territorio entro i sessanta giorni successivi, con notifica ai soggetti controinteressati e al comune o ad altro ente gestore. La proposizione del ricorso non sospende l'istruttoria e le procedure amministrative di cui al presente comma.

3. La trascrizione degli atti di legittimazione di occupazione dei beni collettivi ha effetto sanante di controversie e di inadempienze pregresse.

4. Contro le decisioni negative in tema di procedure di legittimazione dei beni collettivi e di riconoscimento dei diritti di uso civico assunte dal consiglio comunale o dal consiglio di amministrazione dell'ente gestore, il giudice amministrativo decide nel termine di novanta giorni dalla proposizione del ricorso.

5. Per le controversie non espressamente previste dalla presente legge, si applicano le norme vigenti in materia di processo amministrativo.

€ 0,26

14PDL0039810