

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)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 9 marzo 1994, ha deliberato di approvare la seguente risoluzione:

I. Stato della questione: i Commissariati agli usi civici e l'evoluzione della loro disciplina legislativa

1. È I "Commissariati per la liquidazione degli usi civici" sono competenti a decidere le controversie che insorgano 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 altre possedute da comuni, università o altre associazioni agrarie comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici" (art. 1, legge 16 giugno 1927, n. 1766).

Pur essendo composti di magistrati ordinari (aventi qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'Appello: art. 27, 2° comma, legge 16 giugno 1927, n. 1766), destinati all'esercizio delle corrispondenti funzioni in via esclusiva oppure cumulativamente con l'esercizio delle normali funzioni giudiziarie, nel sistema costituzionale anteriore i commissariati erano configurati come una giurisdizione speciale, cui erano assegnate competenze giurisdizionali ed amministrative difficilmente distinguibili le une dalle altre (cfr. G. CERVATI, *Gli usi civici nella giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 519 ss., 774 ss., 1952, p. 494 ss.).

2. È Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, essi continuarono ad esercitare tali funzioni, con il medesimo *status* organizzativo, in base alla nota interpretazione che configurava come non perentorio il termine per la revisione delle giurisdizioni speciali di cui alla VI disposizione transitoria della Costituzione stessa, mentre il legislatore si disinteressò completamente del problema e una prima questione di costituzionalità dell'art. 27 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, fu dichiarata infondata da Corte cost., 20 maggio 1970, n. 73. Fu assai più tardi, con la sentenza della Corte Costituzionale 13 luglio 1989, n. 398, che tale *status* fu profondamente modificato: se infatti la dichiarazione d'incostituzionalità in essa contenuta riguarda soltanto la disposizione suddetta "nella parte in cui È in luogo della disciplina ivi prevista È non rimette[va] 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", la *ratio decidendi* di essa imponeva una compiuta reinterpretazione delle vecchie norme che tuttora regolano questo tipo di organi giudiziari sulla base di criteri sistematici del tutto diversi da quelli desumibili dalla disciplina anteriormente vigente. Principale conseguenza del principio affermato era infatti il venir meno del carattere di giurisdizione speciale che era anteriormente proprio dei Commissariati e la separazione delle funzioni giurisdizionali loro spettanti dalle funzioni amministrative proprie della Pubblica amministrazione (statale e regionale), salvo eventuali eccezioni relative a funzioni amministrative che, in quanto assegnate ai Commissari, venivano ad assumere caratteri simili a quelli propri delle competenze della "giurisdizione volontaria" dei giudici ordinari, a cominciare dai provvedimenti di "legittimazione" di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

3. È Prima di tale sentenza, riflessi indiretti sulla disciplina dei Commissariati erano derivati dal trasferimento alle regioni delle competenze amministrative statali in materia di usi civici, disposta con gli artt. 1, 2° comma, d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11, e 66 ss., d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, il quale aveva contribuito a determinare, sul piano interpretativo, l'affermazione di siffatta separazione (cfr. Cons. Stato, parere 11 febbraio 1981, n. 1277/79, in *Cons. Stato*, 1981, II, 1493 ss., e delib. C.S.M. 24 marzo 1982, in *Notiziario*, 1982; n. 4).

4. È Con d.p.r. 5 giugno 1993, n. 176, veniva dato atto dell'abrogazione parziale, a seguito di referendum, dell'art. 1 del r.d. 12 settembre 1929, n. 1661, e del r.d. 27 settembre 1929, n. 1663, concernenti istituzione e competenze del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, e veniva disposto il differimento per sessanta giorni dell'entrata in vigore dell'abrogazione. Con decreti-legge 4 agosto 1993, n. 272, e 2 ottobre 1993, n. 393, non convertiti (ma con riferimento ai quali fu disposta la convalida degli atti compiuti in base ad essi dall'art. 13, legge 4 dicembre 1993, n. 491), venne disposta la distribuzione delle funzioni già proprie del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste fra le Regioni ed altre amministrazioni statali. Per quanto riguarda le funzioni amministrative strumentali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali proprie dei Commissariati, non è chiaro se, con riferimento a questo periodo, vi sia stato un implicito trasferimento al nuovo Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali (istituito con i decreti-legge suddetti), ovvero se,

in mancanza di esplicite disposizioni, esse siano state riassorbite fin da questo momento nella generale competenza del Ministero della Giustizia di cui all'art. 110 della Costituzione.

In quest'ultimo senso è stato comunque certamente disposto con l'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, il quale, appunto, demanda al Ministero della Giustizia le funzioni in materia di Commissariati agli usi civici esercitate dal soppresso Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" (e Corte cost., 9 novembre 1993, n. 390, ha dichiarato inammissibile il conflitto fra poteri che, con riferimento a questo problema, era stato sollevato dal Commissariato di Roma). E' attualmente pacifico perciò che le funzioni amministrative strumentali all'esercizio della giurisdizione dei Commissariati, in quanto non siano di competenza del Consiglio superiore della Magistratura, spettano al Ministero della Giustizia e che nessuna competenza relativa a questa materia è stata assegnata al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali che è stato istituito con tale legge (cfr. la delibera C.S.M.19 gennaio 1994 ed il parere dell'Ufficio studi ad essa allegato).

Ciò non significa peraltro che con questo provvedimento siano state attribuite al Ministero della Giustizia anche eventuali funzioni amministrative che fossero rimaste nella competenza dei Commissariati e che questi (una volta reintegrati nella giurisdizione ordinaria per effetto della sentenza della Corte Costituzionale) esercitavano come una sorta di "giurisdizione volontaria": l'unico effetto delle vicende seguite al referendum sembra essere che, nei casi in cui le decisioni dei commissari erano destinate ad assumere la forma di un decreto (un tempo del Capo dello Stato e, dopo la legge 12 gennaio 1991, n. 13, del Ministro dell'Agricoltura) esse dovranno ora assumere una forma diversa. Ma anche nel caso in cui debba trattarsi di un decreto ministeriale (e quindi, ora, di un decreto del Ministro della Giustizia), è chiaro che il provvedimento ministeriale dà soltanto forma alla deliberazione adottata dal commissario, che rappresenta il momento conclusivo del procedimento di formazione dell'atto, cui il decreto ministeriale (configurabile come un controllo di legittimità) si limita a dare efficacia.

5. Ð Nel contempo altre questioni di costituzionalità erano state sollevate con riferimento alle norme (costruite prevalentemente in via d'interpretazione dalla giurisprudenza) che prevedevano la procedibilità d'ufficio delle controversie in materia di usi civici, ma la Corte ne ha dichiarato l'inammissibilità (Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 395; Corte cost. 9 novembre 1992, n. 425; Corte cost. 1° aprile 1993, n. 133). In proposito si sono quindi pronunciate le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con sentenza 11 novembre 1993 (in causa Comunità montana della Maielletta Zona P contro Comune di Rapino, attualmente in corso di pubblicazione) hanno statuito che, a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici, è venuto meno il potere dei commissari di procedere d'ufficio.

6. Ð E' anche da ricordare che, a seguito di un ricorso alla giustizia amministrativa proposto dal magistrato titolare del Commissariato agli usi civici per l'Abruzzo per l'annullamento del provvedimento di diniego dell'attribuzione delle funzioni direttive superiori ai sensi degli artt. 6, legge 24 maggio 1951, n. 391, e 19, legge 20 dicembre 1973, n. 831, il Consiglio di Stato, nell'accogliere il ricorso, ha affermato "che il conferimento dell'incarico di Commissario concreta [...] la destinazione ad un ufficio di merito [...]. Con questo la Sezione non intende affermare che tutti gli incarichi di commissario per gli usi civici concretino una funzione direttiva superiore, ma semplicemente che sono un ufficio giudiziario direttivo. Quale collocazione essi debbano poi avere nel quadro degli uffici direttivi dipenderà dall'importanza del commissariato e dalla qualifica del magistrato proposto" (Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 1993, De Aloysiso).

7. Ð È infine da segnalare che intorno al tema degli usi civici si è venuto sviluppando in questi ultimi tempi un'importante riflessione della dottrina (cfr., soprattutto, P. GROSSI, *'Un'altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977; ID., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive* (1990), in *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, p. 695 ss.; U. PETRONIO, *Usi e demani civici tra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. CORTESE (cur.), *La proprietà e le proprietà*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 491 ss.; F. CARLETTI, *Attualità del regime demaniale e prospettive di riforma*, in AA.VV., *Demani civici e risorse ambientali*, Napoli, Jovene, 1993, p. 31 ss.; R. RICCIOTTI, *Gli usi civici ed il loro giudice*, in *Corriere giur.*, 1993, p. 1481 ss.), cui ha corrisposto, sul piano pratico, un rinnovato impegno dei titolari dei Commissariati nell'esercizio delle loro funzioni che ne ha rilanciato il ruolo e che ha altresì rimesso in discussione sotto molteplici profili l'adeguatezza della disciplina legislativa della materia attualmente vigente.

8. Ð A seguito di queste vicende, la Commissione Riforma del C.S.M. ha ritenuto opportuno elaborare un documento in cui analizzare lo stato della questione, sia al fine di formulare proposte ex art. 10, 2° comma, legge 24 marzo 1958, n. 195, in vista dell'ormai indifferibile riordinamento legislativo della giurisdizione in materia di usi civici, sia in vista della determinazione di un complesso di principi interpretativi delle confuse disposizioni vigenti che possa servire ad orientare in modo uniforme le decisioni che su singoli problemi dovranno essere adottate dal Consiglio su proposta delle sue diverse articolazioni di volta in volta competenti.

A tal fine essa ha organizzato un incontro, svoltosi nella seduta del 18 gennaio 1994, con esperti, con rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali e con magistrati addetti ai Commissariati ed alle Sezioni di Corte d'Appello per gli usi civici. Sulla base degli elementi raccolti è stata elaborata la presente risoluzione.

II. Prospettive di una riforma legislativa

9. - Dalle considerazioni svolte nella parte narrativa si deduce che il nuovo giudice degli usi civici che verrà previsto dalla futura legislazione regolatrice della materia sarà necessariamente inserito nella giurisdizione ordinaria. Le alternative che concretamente si pongono riguardano quindi il fatto che esso sia identificato in uno degli organi dotati di struttura omogenea e di competenza (civile) tendenzialmente generale, ovvero in una sezione specializzata di uno di tali organi, ovvero in un organo della giurisdizione ordinaria avente struttura e competenza particolari, come avviene, ad esempio, per la corte d'assise, per il tribunale per i minorenni o per il tribunale di sorveglianza.

Ai fini dell'individuazione di tale giudice, appare tuttavia essenziale il problema relativo alla determinazione di chi debba esercitare l'iniziativa per i procedimenti sui quali il giudice delle controversie di questo tipo deve pronunciarsi. A seconda, infatti, che tale iniziativa sia attribuita esclusivamente a soggetti estranei al potere giudiziario (come le regioni, i comuni o i privati) ovvero sia attribuita anche ad un pubblico ministero (come ha suggerito la Corte Costituzionale nella sua sentenza n. 133 del 1993, al n. 5 della motivazione in diritto) o sia invece consentito al giudice di provvedere d'ufficio, si manifestano esigenze diverse quanto alla struttura ed alla posizione dell'organo giudicante.

10. - Cominciando pertanto il nostro esame da quest'ultimo problema, sembra doveroso scartare la soluzione che implica l'esercizio della giurisdizione d'ufficio da parte del giudice degli usi civici per ragioni del tipo di quelle che furono addotte nei confronti della giurisdizione penale del pretore e che portarono alla separazione del pretore dal p.m. presso di esso. Anche se nel nostro paese il principio *ne procedat iudex ex officio* non è esplicitamente costituzionalizzato, esso fa indubbiamente parte dei principi fondamentali dell'ordinamento della giurisdizione (cfr. Corte cost., 15 dicembre 1986, n. 268).

Ciò posto, non sembra però nemmeno opportuno riservare l'esercizio dell'azione in questa materia esclusivamente a soggetti privati o a rappresentanti di collettività locali, i quali possono essere assai spesso influenzati da interessi particolari i quali si pongano in conflitto con gli interessi generali che questa giurisdizione ha il compito di curare.

Se pertanto queste considerazioni rendono obbligata la soluzione autorevolmente prospettata dalla Corte Costituzionale, secondo la quale l'iniziativa delle controversie in materia di usi civici deve spettare, oltre che ai soggetti privati o collettivi, di un pubblico ministero, esse non risolvono il problema di stabilire quale organo del pubblico ministero debba esserne il titolare. L'alternativa è ovviamente qui fra l'assegnazione di questa funzione ad uno degli uffici ordinari di procura (ai quali come è noto spettano anche altre competenze civili) e l'attribuzione ad un organo *ad hoc*, il quale ultimo a sua volta potrebbe essere un organo in qualche modo inserito in uno di essi (come una sorta di p.m. specializzato), ovvero essere configurato come un ufficio giudiziario del tutto a sè stante.

Per decidere fra queste alternative occorre tenere presenti principalmente tre opportunità: quella di avere un p.m. che operi *presso* il giudice competente sulla materia in questione, quella di avere un p.m. altamente specializzato (come la peculiarità della materia richiede) e quella di avere un p.m. strutturato in modo da poter svolgere agevolmente le ricerche archivistiche necessarie per l'assolvimento dei suoi compiti e da poter curare i contatti con le popolazioni interessate e con gli enti che le rappresentano che l'esercizio di questa funzione richiede.

Queste considerazioni inducono a ritenere che la soluzione preferibile sia di affidare il compito di p.m. ad una struttura autonoma costituita all'interno della procura operante presso il giudice cui sarà assegnata la competenza a decidere le controversie in materia di usi civici, organizzando questa struttura secondo regole simili a quelle applicate con riferimento alle sezioni specializzate degli organi giudicanti. Non appare infatti opportuno assimilare queste funzioni alle altre funzioni civili del p.m. perché queste sono esercitate per lo più, all'interno degli uffici di procura, con modalità tali da risultare poco efficaci e soprattutto perché ciò appare incompatibile con l'alto grado di specializzazione e di impegno richiesto per le funzioni in esame. La conservazione delle strutture specializzate all'interno degli uffici di procura può d'altronde consentire di graduare l'impiego dei magistrati ad esse assegnati in modo tale da recuperare la parte del loro impegno lavorativo che risulti eventualmente eccedente e di impiegarla per altre funzioni giudiziarie secondo modalità analoghe a quelle che, negli uffici giudicanti, si concretano nel sistema tabellare. Come vedremo anche a proposito della struttura del giudice, non sembra necessario inserire in questa articolazione interna della procura componenti laici (cioè "esperti"), risultando sufficiente prevedere l'eventuale ricorso a consulenti tecnici. E' peraltro della massima importanza che il p.m. in questione possa disporre agevolmente degli archivi degli attuali Commissariati.

Anche se inserito in un ufficio dotato di una propria denominazione, l'organo competente ad esercitare l'iniziativa dinanzi al giudice degli usi civici potrebbe opportunamente conservare il nome di "Commissario agli usi civici", essendo destinato a continuare a svolgere il nucleo principale della funzione attualmente svolta da questa istituzione.

11. D Ove si accolga questa soluzione per quanto concerne l'iniziativa dei procedimenti in materia di usi civici, ne risultano semplificati i problemi della struttura del giudice che deve decidere su di essi. Per quanto riguarda il giudizio di primo grado, la soluzione in base alla quale la competenza a decidere dovrebbe essere demandata ad una sezione specializzata del tribunale avente sede nel capoluogo di regione, composta di un magistrato in veste di giudice unico, sembra imporsi. La scelta del tribunale e quella del giudice unico si fanno preferire in vista della prospettiva di unificazione del giudice civile di primo grado che è generalmente considerata matura anche da un punto di vista generale. Il giudice degli usi civici d'altronde è sempre stato un giudice unico e non sembrano esservi motivi per cambiare proprio oggi quando l'impiego del giudice unico tende ad estendersi. La scelta del tribunale rispetto alla corte d'appello tende a riservare a quest'ultima il ruolo di giudice delle impugnazioni fondate su motivi di merito.

La sezione specializzata in progetto non potrebbe identificarsi in altre sezioni specializzate già esistenti, dato che la specializzazione richiesta è di tipo molto diverso da quella richiesta per i tipi di controversie di cui esse si occupano (ed in particolare da quella richiesta per le sezioni agrarie). Non sembra nemmeno necessario l'inserimento di esperti, essendo sufficiente ricorrere semmai a consulenti tecnici, come l'esperienza fin qui compiuta dimostra. Per l'assegnazione dei magistrati alle istituende sezioni appaiono adeguate le regole normalmente seguite per la formazione delle tabelle degli uffici giudiziari. Per quanto riguarda infine la competenza territoriale, la scelta a favore della circoscrizione regionale sembra farsi preferire soprattutto in considerazione dell'attribuzione alle regioni delle competenze amministrative in materia di usi civici.

Per quanto riguarda la competenza a decidere sulle impugnazioni, l'unificazione dei giudizi di appello che attualmente risulta dalla loro assegnazione alla corte d'appello di Roma (salvo l'eccezione relativa alla Sicilia) sembra da mantenere, consentendo un'opportuna unificazione della giurisprudenza di merito. Nessun problema si pone per quanto riguarda la competenza della Cassazione sugli ulteriori ricorsi per motivi di legittimità.

Per ciò che concerne infine le strutture (personale amministrativo, locali, ecc.) non sembra che si pongano problemi di riforma distinti da quelli che riguardano la generalità degli uffici giudiziari, in quanto in base all'art. 5 della legge n. 491 del 1993, sono applicabili anche a questi uffici le regole già in vigore per tutti gli altri uffici giudiziari. Il fatto che, in via transitoria, appaia opportuno continuare ad utilizzare, per quanto possibile, le strutture che erano a disposizione dei Commissariati, cui erano fornite dal Ministero dell'Agricoltura o delle Regioni, non sembra comportare particolari problemi di ordine legislativo.

III. Interpretazione della disciplina vigente alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989

12. D *De iure condito* il principio che deve essere principalmente affermato, in base agli avvenimenti sopra narrati, è quello che qualifica già fin d'ora i Commissariati come giudici ordinari, esercenti la giurisdizione civile su una materia delimitata dalle disposizioni sopra ricordate, ai quali sono attribuite altresì talune funzioni amministrative secondo i principi propri della volontaria giurisdizione.

Particolarità di questi uffici giudiziari è di non avere, allo stato, un proprio organico, nè per quanto riguarda i magistrati, nè per quanto riguarda il personale amministrativo. Prescindendo dai problemi relativi a quest'ultimo (cui si è fatto cenno poc'anzi), è da osservare, per quanto concerne i magistrati, che le funzioni di commissario sono esercitate sulla base di un incarico che, a partire dall'entrata in vigore del principio stabilito dalla sentenza n. 398 del 1989 della Corte Costituzionale, è conferito dal Consiglio Superiore della Magistratura e può essere a tempo pieno o a tempo parziale.

In proposito sembra da osservare in primo luogo che, sulla base del principio suddetto, appare ormai priva di portata D e quindi inapplicabile D la disposizione contenuta nell'art. 28, 6° comma, legge 16 giugno 1927, n. 1766, la quale consentiva il collocamento fuori dal ruolo organico della Magistratura dei magistrati incaricati delle funzioni di commissario entro un numero complessivamente non superiore a dieci: una volta che i Commissariati sono riconosciuti come organi della Magistratura ordinaria, anziché come giudici speciali, il collocamento fuori ruolo risulta privo di senso ed i magistrati che attualmente si trovano in tale posizione dovranno essere richiamati in ruolo ed assegnati di un posto dell'organico (indipendentemente dal fatto che venga loro confermato o meno l'incarico di commissario).

In mancanza di un organico (inteso sia nel senso proprio di un certo numero di posti di ruolo da coprire, sia nel senso improprio di un certo numero di incarichi da assegnare) e fino a quando il legislatore non provvederà a determinarlo, spetta al Consiglio Superiore della Magistratura, determinare in via preventiva e generale quanti magistrati debbano essere incaricati delle funzioni di commissario, a tempo pieno o a tempo parziale, in applicazione dell'art. 10-bis, legge 24 marzo 1958, n. 195.

A tal fine appare indispensabile che il C.S.M., eventualmente d'intesa con il Ministero della Giustizia, provveda appena possibile alla determinazione dei flussi di lavoro che si sono registrati nelle varie sedi e che sono prevedibili per il futuro e, conseguentemente, alla determinazione del numero degli incarichi a tempo pieno o a tempo parziale da conferire per ciascuna di esse (stabilendo anche i criteri per l'eventuale divisione degli incarichi a tempo pieno in più incarichi a tempo parziale), determinando altresì la percentuale dell'attività del magistrato da destinare all'assolvimento degli incarichi a tempo parziale.

13. Ð I componenti dei Commissariati sono destinati all'esercizio delle relative funzioni, nell'ambito dei tredici uffici di questo tipo previsti dal R.D. 16 giugno 1927, n. 1255 (modificato con i dd.pp.rr. 19 aprile 1958, n. 536, e 15 ottobre 1964, n. 1610), aventi sede in Torino (Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria), Milano (Lombardia), Trento (Trentino-Alto Adige), Venezia (Veneto), Trieste (Friuli-Venezia Giulia), Bologna (Emilia-Romagna e Marche), Roma (Lazio, Toscana e Umbria), Napoli (Campania e Molise), L'Aquila (Abruzzi), Bari (Puglie e Basilicata), Catanzaro (Calabria), Palermo (Sicilia) e Cagliari (Sardegna), con deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, sulla cui base vengono poi emanati i decreti di nomina da parte del Ministro della Giustizia (art. 27, legge 16 giugno 1927, n. 1766, implicitamente modificato dall'art. 1, legge 12 gennaio 1991, n. 13, che ha escluso il ricorso al decreto del Capo dello Stato, oltre che dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989, già ricordata), con modalità analoghe a quelle osservate per tutti i trasferimenti o le nomine di magistrati ordinari.

All'esercizio delle funzioni giurisdizionali proprie di ciascun Commissariato deve essere destinato almeno un commissario; ove, a giudizio del Consiglio Superiore della Magistratura, le circostanze lo richiedano, possono essere designati altresì, con le stesse modalità previste per la designazione dei commissari titolari, uno o più "commissari aggiunti" (art. 1, legge 10 luglio 1930, n. 1078).

Per il conferimento degli incarichi in questione il Consiglio ha proceduto finora con la procedura prevista per i trasferimenti ed ha ritenuto applicabili, per il conferimento degli incarichi di commissario che comportavano il collocamento fuori ruolo, le norme sulla "legittimazione" a presentare domanda per i posti la cui vacanza sia stata pubblicata ai sensi dell'art. 194 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni. Nell'attribuzione agli aspiranti del punteggio per le "attitudini" viene inoltre dato particolare rilievo alla conoscenza della materia degli usi civici. Questo tipo di incarichi può essere affidato soltanto a magistrati in servizio presso un ufficio del distretto o dei distretti compresi nella giurisdizione del commissariato cui essi vengono assegnati, previa valutazione della compatibilità delle due funzioni (circolare C.S.M. 8 marzo 1990, n. 3692/3° comma). Ove tuttavia si consideri che l'assunzione di questo tipo di incarichi non comporta più la perdita di un posto dell'organico, non pare che la regola che richiedeva la "legittimazione" debba essere ritenuta tuttora applicabile.

Degli incarichi di commissario a tempo parziale deve tenersi conto in sede di formazione delle tabelle dell'ufficio cui essi sono incardinati, al fine di dimensionare opportunamente il carico di lavoro ordinario ad essi assegnato. A tal fine il Consiglio superiore della magistratura deve comunicare all'ufficio cui spetta la predisposizione delle tabelle quale percentuale del lavoro giudiziario del magistrato è destinato, nel caso concreto, all'assolvimento dell'incarico di commissario.

14. Ð La separazione delle funzioni giurisdizionali da quelle amministrative ed il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ha reso altresì caduca la disposizione dell'art. 67 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, che demandava al Ministero dell'Agricoltura il compito di determinare la competenza territoriale per gli affari concernenti terreni compresi nella circoscrizione di più Commissariati. In mancanza di norme specificamente applicabili, deve ora ritenersi che ciascun Commissariato sia competente per le aree comprese nella propria circoscrizione, senza possibilità di trattare in unico giudizio anche degli affari relativi ad altre aree che costituiscano insieme con esse un unico complesso.

Organi puramente amministrativi sono da considerare gli "assessori" di cui all'art. 28, legge 16 giugno 1927, n. 1766, le cui funzioni dovranno essere ora esercitate di norma da funzionari regionali. Ove si ritenga di affidare tali funzioni a magistrati, si tratterà ovviamente di un incarico extragiudiziale regolato dall'art. 16 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, per il quale è richiesta l'approvazione del Consiglio Superiore della Magistratura (su proposta della seconda commissione). Come è noto, è stato da più parti auspicata una drastica limitazione dell'ambito di affidabilità di siffatti incarichi a magistrati ed appare perciò opportuno che gli incarichi di questo genere siano esclusi dal novero di quelli autorizzabili.

E' perciò da escludere anche l'attuale vigenza delle norme legislative che consentivano ai commissari di delegare agli assessori il compimento di atti istruttori e la recezione di eventuali atti di conciliazione (art. 28, 2° comma, legge 16 giugno 1927, n. 1766). Eventuali conciliazioni stipulate davanti agli assessori, di conseguenza, non potranno fruire del regime delle conciliazioni giudiziali e dovranno conseguentemente essere considerate come semplici accordi stragiudiziali. Sicuramente vigente è invece l'altra disposizione che consente ai commissari di delegare ai pretori atti istruttori da compiere fuori della loro sede (art. 28, 3° comma, legge cit.).

Meri collaboratori dei commissari sono infine i segretari cancellieri di cui all'art. 28, 5° comma, legge cit., mentre gli "speciali incaricati" di cui all'art. 28, 4° comma, i quali possono essere utilizzati per il compimento di "operazioni" (da intendere come attività di tipo peritale), sono da assimilare ai consulenti del giudice.

15. - Nei casi in cui ad un Commissariato è assegnato un solo magistrato ci troviamo di fronte ad un ufficio giudiziario unipersonale, che non dà luogo a problemi per quanto riguarda la ripartizione degli affari. Quando invece, oltre al commissario titolare, siano assegnati al Commissariato anche uno o più commissari aggiunti, la distribuzione degli affari viene fatta dal titolare (art. 1, 3° comma, legge 10 luglio 1930, n. 1078). Sono da ritenere applicabili anche a questa ipotesi, per quanto di ragione, le norme sull'assegnazione degli affari stabilite per la generalità degli uffici giudiziari dall'art. 7-ter del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, introdotto con l'art. 4 del d.p.r. 22 settembre 1988, n. 449. Benché questa disposizione sia esplicitamente riferita al processo penale, infatti, non pare dubbio che essa abbia portata generale.

Trattandosi di un ufficio giudicante è da ritenere escluso che il dirigente possa revocare o modificare discrezionalmente le assegnazioni fatte ed è da affermare invece la necessità che le assegnazioni stesse, comprese le auto-assegnazioni, avvengano in base a criteri prestabiliti i quali escludano qualunque forma di discrezionalità; alle une ed alle altre si applica infatti il principio di precostituzione del giudice di cui all'art. 25, 1° comma, Cost. (cfr., da ultimo, il quaderno del C.S.M. n. 66 del 1993 e i saggi in esso riportati).

I titolari dei vari Commissariati sono altresì da considerare come "dirigenti", di uffici giudiziari ai fini della loro subordinazione nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura, per quanto attiene all'esercizio delle funzioni di amministrazione della giurisdizione, e con riferimento ai loro rapporti con gli altri magistrati addetti all'ufficio, con il personale amministrativo, ecc.

È da notare, tuttavia, che questa qualificazione è da intendere nel senso generale in cui si parla di dirigenti con riferimento a qualunque ufficio (giudiziario o di altro tipo) al cui funzionamento collaborino una pluralità di persone, indipendentemente dal fatto che tali persone siano pubblici dipendenti o funzionari onorari, titolari di una pubblica funzione o esercenti un mero servizio, ecc.

Tale significato generale del termine "dirigente" non può essere confuso con taluni significati specifici in cui il termine stesso è impiegato dalla vigente legislazione in materia di ordinamento giudiziario, come avviene in particolare quando essa qualifica come "direttivi" (ad esempio, nell'art. 11, 3° comma, legge 24 marzo 1958, n. 195) taluni tipi di posti dell'organico (cui di regola è connesso l'esercizio di funzioni proprie della direzione di un ufficio, anche se ciò non avviene sempre, come ad esempio nel caso dei presidenti di sezione della Corte di cassazione non "titolari"), ovvero quando essa prevede una mera abilitazione all'esercizio di funzioni direttive, indipendentemente dal conferimento di un posto che implichi il concreto esercizio di tali funzioni "come ad esempio può avvenire per le funzioni direttive superiori, a seguito della sentenza della Corte cost., 10 maggio 1982, n. 86).

Sembra perciò che il conferimento dell'incarico di commissario, anche quando comporti la direzione del Commissariato, non possa essere equiparato alla titolarità di posto di dirigente in senso stretto, né implichi il conferimento di funzioni direttive, anche qui in senso stretto, ma soltanto il conferimento di funzioni qualificabili come direttive in senso generico. La situazione che si ha nei casi di "esercizio delle funzioni" di dirigente di un Commissariato agli usi civili, in sostanza, è avvicinata a quelli in cui la direzione di un ufficio giudiziario o di una sua articolazione interna è assicurata dal più anziano fra i titolari di più posti di eguale qualificazione assegnati a quell'ufficio o a quella articolazione interna di un più vasto ufficio.

Dopo la sentenza n. 398 del 1989 della Corte Costituzionale, la titolarità dell'incarico di commissario deve sempre essere accompagnata dalla titolarità di un posto dell'organico ed è con riferimento al posto di cui il magistrato è titolare che dovrà valutarsi il suo *status*, ad esempio, ai fini dell'accertamento della sua "legittimazione" al trasferimento o al conferimento di funzioni direttive in senso stretto. Di conseguenza, il principio affermato da Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 1993, cit., vale esclusivamente per il passato e per il caso di commissari che, essendo stati collocati fuori ruolo ai sensi dell'art. 28, 6° comma, legge 16 giugno 1927, n. 1766, non occupavano più un posto dell'organico.

Ciò non significa però, ovviamente, che l'attività dirigenziale svolta dal magistrato presso un Commissariato non debba essere adeguatamente valutata come attestazione della sua capacità professionale ad ogni possibile fine, a cominciare dai casi in cui esso concorra per un trasferimento, per una promozione, per un'assegnazione di uffici direttivi in senso stretto, ecc.

IV. Funzioni dell'attuale documento

16. - Il presente documento costituisce una proposta al Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 10, 2° comma, legge 24 marzo 1958, n. 195 (soprattutto per quanto detto nella sua seconda parte), ed un atto d'indirizzo per l'attività del Consiglio relativa ai Commissariati (soprattutto per quanto detto nella sua terza parte).