

SENTENZA N. 46

ANNO 1995

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Prof. Francesco Paolo CASAVOLA Presidente

- Avv. Ugo SPAGNOLI Giudice

- Prof. Antonio BALDASSARRE "

- Prof. Vincenzo CAIANIELLO "

- Avv. Mauro FERRI "

- Prof. Luigi MENGONI "

- Prof. Enzo CHELI "

- Dott. Renato GRANATA "

- Prof. Giuliano VASSALLI "

- Prof. Francesco GUIZZI "

- Prof. Cesare MIRABELLI "

- Prof. Fernando SANTOSUOSSO "

- Avv. Massimo VARI "

- Dott. Cesare RUPERTO "

- Dott. Riccardo CHIEPPA "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che

modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), come interpretato dalla Corte di cassazione con sentenza 28 gennaio 1994, n. 858, degli artt. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), 9 e 10 della legge citata n. 1766 del 1927 e 30 e 31 del Regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), promossi con due ordinanze emesse il 20 aprile e il 9 giugno 1994 dal Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo nei procedimenti civili vertenti tra il Comune di L'Aquila e la s.n.c. Elodia e tra il Comune di Popoli e Cafarelli Leandro Maurizio rispettivamente iscritte ai nn. 332 e 490 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali della Repubblica nn. 25 e 37, prima serie speciale, dell'anno 1994.

Visto l'atto di costituzione del Comune di L'Aquila nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 1995 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

uditi l'avv. Egidio D'Angelo per il Comune di L'Aquila e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. Nel corso di una causa civile promossa da due consiglieri della circoscrizione di Camarda di L'Aquila contro la s.n.c. Elodia e successivamente fatta propria dal Comune di L'Aquila, avente ad oggetto la pretesa occupazione abusiva di alcuni terreni di presunta natura demaniale civica situati nella detta frazione comunale, il Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo, con ordinanza del 20 aprile 1994, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 24, 104 e 108 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nelle parti in cui, secondo l'interpretazione accolta dalla sentenza della Corte di cassazione, a sezione unite, 28 gennaio 1994, n. 858, a seguito del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: a) non prevede che i giudizi innanzi ai commissari agli usi civici possano essere promossi anche d'ufficio; b) attribuisce il potere di azione esclusivamente alle Regioni.

Tali questioni sono state sollevate avendo la società convenuta "eccepito in linea preliminare ed assorbente il difetto di giurisdizione dell'adito

Commissario, atteso che nel caso di specie, contrariamente alla sentenza interpretativa della Corte di cassazione n. 859 del 1994, l'azione non è stata proposta dall'ente Regione Abruzzo, ma dai consiglieri della circoscrizione, i quali non sarebbero legittimati ad agire".

Ad avviso del giudice rimettente, siffatta interpretazione - che limita alla Regione la legittimazione di agire davanti al commissario per la tutela dei diritti di uso civico - è connessa alla statuizione interpretativa contenuta nella medesima sentenza (e in altre quattro di pari data, distinte dai nn. 858, 860, 861 e 862), secondo cui, dopo il trasferimento alle Regioni di tutte le funzioni amministrative relative alla

liquidazione degli usi civici (art. 66, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), il secondo comma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 non offre più "uno specifico supporto normativo" al riconoscimento del potere del commissario di promuovere d'ufficio le controversie di sua competenza: "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".

A parte l'opinabilità degli argomenti addotti, diffusamente criticati nell'ordinanza di rimessione, l'art. 29 della legge sugli usi civici, così interpretato, è censurato per contrarietà: a) all'art. 24 Cost., coordinato con l'art. 3 Cost., perchè priva "i naturali della collettività proprietaria di demani civici", nonchè i Comuni e altri enti preposti alla tutela dei beni ambientali del potere di agire davanti al commissario per impedire l'occupazione o l'alienazione abusiva di terre civiche; b) agli artt. 104 e 108 Cost., perchè, "avendo stabilito che il commissario può esercitare la sua giurisdizione solo su richiesta delle Regioni, fa praticamente dipendere tale esercizio dall'arbitrio del potere politico, verso il quale, pertanto, il magistrato degli usi civici verrebbe a trovarsi in posizione di sudditanza"; c) infine anche all'art. 9 Cost., "giacché, con la suddetta in interpretazione dell'art. 29, secondo comma, della legge del 1927, non sarebbe più possibile al commissario intervenire concretamente per la difesa dell'integrità dei beni civici, definiti dalla stessa Corte costituzionale beni ambientali e, quindi, paesaggistici".

1.2. Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituito il Comune di l'Aquila aderendo alle considerazioni del giudice rimettente e concludendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata in quanto interpretata nel senso che "l'azione demaniale dinanzi al commissario agli usi civici può essere intrapresa esclusivamente dalla Regione".

1.3. E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata "inammissibile o quanto meno infondata".

Inammissibile, sia perchè di fatto distorce l'incidente di costituzionalità a strumento di una sorta di gravame avverso una sentenza della Corte di cassazione, sia per palese irrilevanza della questione circa il potere di impulso ufficioso del commissario, il giudizio a quo non essendo stato promosso d'ufficio dal commissario e l'eccezione di difetto di giurisdizione dovendo in realtà intendersi come eccezione di difetto di legittimazione dei ricorrenti.

Infondata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., perchè non è in discussione la tutela giurisdizionale dell'interesse particolare dei singoli titolari dei diritti di uso civico; in riferimento agli artt. 104 e 108 Cost., perchè i principi di autonomia della magistratura e di indipendenza del pubblico ministero non postulano l'attribuzione al giudice del potere di iniziativa processuale; in riferimento all'art. 9 Cost., perchè esso non impone l'attribuzione di tale potere come strumento necessario di tutela del paesaggio.

2.1. Nel corso di un procedimento civile promosso d'ufficio nei confronti di Leandro Maurizio Cafarelli e del Comune di §Popoli ai fini della dichiarazione della natura di

terre civiche di certi fondi acquistati dal primo, il medesimo Commissario agli usi civici in Abruzzo, con ordinanza del 9 giugno 1994, ha nuovamente sollevato, con argomenti analoghi e in riferimento agli stessi parametri, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge sugli usi civici, in quanto interpretato nel senso di escludere il potere di impulso officioso del commissario.

Poichè l'acquirente, dopo aver eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adito (in base alla sentenza più volte citata delle Sezioni unite) e, nel merito, avere concluso per l'infondatezza della pretesa demanialità dei terreni, si è riservato, in estremo subordinate, di chiedere la legittimazione dell'occupazione, il giudice remittente ha sollevato ulteriormente questione di legittimità costituzionale degli artt. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, 9 e 10 della legge n. 1766 del 1927 e 30 e 31 del relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, nella parte in cui, secondo l'interpretazione statuita dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, 10 dicembre 1993, n. 12158, escludono ogni competenza del commissario nei procedimenti di legittimazione del possesso di terreni gravati da usi civici.

Così interpretata, la normativa citata violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. unitamente al principio di legalità di cui all'art. 97, primo comma, Cost., in materia di organizzazione dei pubblici uffici.

2.2. Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Quanto alla seconda questione si rileva che non è precisata la censura relativa all'art. 66, quinto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e inoltre che gli artt. 30 e 31 del r.d. n. 332 del 1928 hanno natura regolamentare. Quanto alla prima questione, già trattata in relazione alla causa precedente (R.O. n. 332/1994), l'Avvocatura ha depositato, in prossimità dell'udienza di discussione, una memoria riferita a entrambi i giudizi, in cui insiste particolarmente sul punto dell'inammissibilità, tenuto conto delle valutazioni espresse dai Ministeri della giustizia e dell'agricoltura in merito alla disarmonia tra la giurisprudenza di questa Corte e la giurisprudenza della Corte di cassazione e richiamando anche le argomentazioni svolte in occasione delle controversie concluse con la citata sentenza n. 133 del 1993 di questa Corte, con l'ordinanza n. 425 del 1992 e con la sentenza n. 395 del 1992.

Considerato in diritto

1. Con le ordinanze in epigrafe, il Commissario per la liquidazione degli usi civici in Abruzzo ha sollevato questione di legittimità costituzionale le:

I) in riferimento agli artt. 3, 9, 24, 104 e 108 Cost., dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, come interpretato dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, con sentenza 28 gennaio 1994, n. 858, nelle parti in cui: a) esclude il potere del commissario agli usi civici di promuovere d'ufficio le controversie di sua competenza; b) attribuisce la legittimazione ad agire davanti al commissario, per la tutela di tali diritti, esclusivamente alla Regione, negandola alle popolazioni titolari di diritti collettivi e ai Comuni che le rappresentano;

II) in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., degli artt. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, 9 e 10 della legge citata n. 1766 del 1927, nonché 30 e 31 del relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, come interpretati dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza 10 dicembre 1993, n. 12158, nella parte in cui escludono ogni competenza del commissario nei procedimenti amministrativi di legittimazione del possesso di terreni gravati da usi civici.

2. I giudizi introdotti delle due ordinanze, avendo per oggetto questioni analoghe o connesse, vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

3.1. La prima questione (sub I, lett.a) è fondata.

La revisione interpretativa dell'art. 29 della legge sugli usi civici, operata dalla Corte di cassazione con la sentenza citata (e altre quattro di pari data, nn. 859, 860, 861, 862) in relazione all'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, e confermata dalle Sezioni unite con le sentenze nn. 2131, 3690, 4394, 7913 e 9287 del 1994, è denunciata dal giudice rimettente ai fini dello scrutinio di costituzionalità della norma che ne risulta.

Secondo tale interpretazione, nell'ordinamento della legge del 1927 "la giurisdizione officiosa del commissario era di natura esclusivamente incidentale, perchè gli derivava dall'esercizio delle funzioni amministrative" previste, anche in via di procedimento di ufficio, dal primo comma dell'art. 29. Perciò il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, disposto dal d.P.R. n. 616 del 1977 in attuazione dell'art. 117 Cost., ha rimosso anche il potere del Commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, sostituendolo col potere di iniziativa processuale della Regione.

3.2. Questa conclusione si fonda su una premessa che nega la legittimità dell'interpretazione precedente là dove riconosceva al commissario un potere di impulso processuale non solo in via incidentale (cioè per la decisione delle opposizioni ai provvedimenti adottati nel corso dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 29, primo comma), ma anche in via principale. In contrario, la sentenza n. 133 del 1993 di questa Corte aveva osservato che, nell'ordinamento attuale, la giurisdizione officiosa in via principale (da tempo divenuta prevalente a causa del rallentamento del programma liquidatorio degli usi civici) riceve una nuova autonoma giustificazione, non condizionata dalla connessione funzionale del secondo col primo comma dell'art. 29, dall'interesse, costituzionalmente garantito, della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (art. 1, lett. h, della legge 8 agosto 1985, n. 431). Questo argomento, originariamente avanzato sul piano ermeneutico, si converte ora in argomento di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge del 1927 nei termini che saranno spiegati più avanti.

La Corte di cassazione obietta che l'interesse protetto dal vincolo paesaggistico "si distingue nettamente dall'interesse alla conservazione degli usi civici, in quanto ha una propria autonomia e riceve dagli organi istituzionali indicati dalla legge n. 1497 del 1939 una tutela specifica".

Va replicato anzitutto che l'obiezione è legata alla visione frammentaria della tutela del paesaggio propria della legge del 1939, in prevalenza diretta alla tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate. La legge del 1985, invece, ha introdotto "una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità" (sent. n. 151 del 1986), sicchè essa è diventata sinonimo di tutela ambientale (cfr. sentenze nn. 359 del 1985, 67 del 1992, 269 del 1993). Sotto questo profilo la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale" (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394). In ordine a questo interesse, di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni, l'art. 82 della legge n. 431 del 1985 ha disposto soltanto una delega di attribuzioni a queste ultime, "caratterizzata dalla previsione in capo allo Stato di specifici poteri, in realtà difficilmente riducibili a quelli spettanti allo Stato stesso in qualsiasi caso di delega" (cfr. sentenza n. 359 del 1985 cit.). Ciò si argomenta indirettamente anche dall'art. 11, comma 5, della legge n. 394 del 1991, che - modificando l'assetto delle competenze concorrenti di Stato e Regioni stabilito dall'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 - ha ripristinato le funzioni amministrative dei commissari agli usi civici in ordine alla liquidazione di diritti collettivi di caccia o di altri prelievi faunistici gravanti su terreni inclusi in parchi nazionali: si tratta in questo caso di usi civici incompatibili con le finalità di protezione della natura proprie del parco nazionale, delle quali il divieto di caccia e pesca è un momento essenziale (sentenza n. 1029 del 1988).

In secondo luogo va replicato che la "tutela specifica" fornita dagli organi istituzionali preposti dalla legge n. 1497 del 1939 all'attuazione del vincolo paesaggistico non comprende la legittimazione a promuovere davanti ai commissari agli usi civici l'accertamento giurisdizionale dell'insistenza di tali diritti sui terreni in questione (cioè della c.d. qualitas soli), che è il presupposto della costituzione (ex lege) del vincolo paesaggistico.

3.3. La nuova giurisprudenza delle Sezioni unite - secondo cui la giurisdizione d'ufficio originariamente attribuita al commissario aveva soltanto carattere incidentale e quindi è in toto cessata per il venir meno delle funzioni amministrative da cui dipendeva - ascrive all'art. 29 un significato normativo che non ammette alcun organo statale ad agire in via preventiva davanti al commissario per la tutela dell'interesse della collettività generale sopra definito, lasciando allo Stato solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale prevista dall'art. 18, commi 3 e 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349; rimedio oltre a tutto inutilizzabile quando l'abuso sia stato mediato da una alienazione irregolarmente autorizzata di terre civiche a un acquirente di buona fede. Tale significato non è consono con l'art. 24, primo comma, Cost., coordinato con l'art. 3 Cost., nonchè con l'art. 9 Cost., che garantisce il detto interesse insieme con l'art. 32 Cost. (quest'ultimo non richiamato dal giudice a quo, ma accoppiato al primo dall'art. 1 della legge quadro citata sulle aree protette).

Certo, dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale. Anzi la rammentata sentenza n. 133 del 1993 ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo

comma, Cost., ed ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni, esemplificandone alcune. Ma tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491. La figura del commissario è stata inserita nell'ordinamento giudiziario (sentenza n. 398 del 1989) senza costituzione presso il medesimo di uno specifico ufficio del pubblico ministero (cfr. sentenza n. 133 del 1993 cit.). Tuttavia la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una "rigorosa tutela della terzietà del giudice" (cfr. in un contesto analogo, sentenze nn. 268 del 1986 e 172 del 1987).

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo.

Restano assorbite le censure riferite agli artt. 104 e 108 Cost.

4. La questione sopra indicata al n. 1, sub I, lett. b), non è fondata.

La statuizione della Corte di cassazione, secondo cui "nell'ordinamento vigente la tutela dei diritti di 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", ha un valore relativo, va intesa in relazione alla giurisdizione ufficiosa del commissario, che in pari tempo è ritenuta cessata. Date le premesse da cui la decisione è argomentata, essa non tocca minimamente la legittimazione ad agire davanti al commissario, per la difesa del loro interesse particolare, spettante alle popolazioni titolari dei diritti di proprietà collettiva o di uso civico, nonché ai Comuni in qualità di enti rappresentativi delle collettività insediate sui rispettivi territori.

5. La questione indicata sub II) è inammissibile per irrilevanza, sia perchè il commissario non è attualmente investito di una domanda di legittimazione del possesso dei terreni oggetto del giudizio da cui trae origine l'ordinanza di rimessione iscritta in R.O. n. 490/1994, sia comunque perchè non potrebbe esserlo in sede giurisdizionale, trattandosi di un'istanza amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751), nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge citata n. 1766 del 1927, sopra indicata al n. 1, sub I, lett. b), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 9, 24, 104 e 108 Cost., dal Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo con l'ordinanza in epigrafe iscritta in R.O. n. 332/1994;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), 9 e 10 della legge citata n. 1766 del 1927 e 30 e 31 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal detto Commissario con l'ordinanza in epigrafe iscritta in R.O. n. 490/1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il