

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **67/1957** (ECLI:IT:COST:1957:67)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **MANCA**

Udienza Pubblica del **27/03/1957**; Decisione del **14/05/1957**

Deposito del **25/05/1957**; Pubblicazione in G. U. **29/05/1957**

Norme impugnate:

Massime: **376 377 378 379 380 381**

Atti decisi:

N. 67

SENTENZA 14 MAGGIO 1957 (*)

(*) V. ordinanza del 27 marzo 1957, che si riferisce anche al giudizio definito con questa sentenza.

Deposito in cancelleria: 25 maggio 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 136 del 29 maggio 1957.

Pres. AZZARITI - Rel. MANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica in data 28 dicembre 1952, n. 4055, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza del 3 aprile 1956, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 123 del 19 maggio 1956, iscritta al n. 153 del Registro ordinanze 1956, emessa dal Pretore di Roccastrada nella causa civile tra Brizzi Adolfo, la Società per azioni "Il Solco" e l'Ente per la colonizzazione della maremma tosco-laziale;

2) ordinanza di pari data, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 123 del 19 maggio 1956, iscritta al n. 154 del Registro ordinanze del 1956, emessa dal Pretore di Roccastrada nella causa civile tra Scheggi Egisto e Amerighi Gino, la Società per azioni "Il Solco" e l'Ente per la colonizzazione maremma tosco-laziale.

Vista la dichiarazione di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 27 marzo 1957 la relazione del Giudice Antonio Manca;

uditi gli avvocati Guido Astuti, Arturo Carlo Jemolo, Francesco Santoro Passarelli e Massimo Severo Giannini per l'Ente Maremma ed il sostituto avvocato generale dello Stato Francesco Agrò per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ordinanza 3 aprile 1956 il Pretore di Roccastrada ha disposto la trasmissione a questa Corte degli atti del giudizio promosso da Brizzi Adolfo, assegnatario di un fondo espropriato in attuazione della riforma fondiaria, per ottenere la restituzione di prodotti che assumeva indebitamente percepiti, contro la Società per azioni "Il Solco", già proprietaria del fondo stesso, e da questa esteso, ai fini di garanzia, nei confronti dell'Ente per la colonizzazione della maremma tosco-laziale. Giudizio nel corso del quale la Società "Il Solco", colpita dalla espropriazione, ha eccepito l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica in data 28 dicembre 1952, n. 4055 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1953, supplemento n. 2) sotto il profilo dell'eccesso di delega in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione. Al riguardo la detta Società ha sostenuto che, per la determinazione della quota espropriabile, si era proceduto illegittimamente all'accertamento della consistenza dell'intera proprietà, comprendendo anche quei terreni, di circa ha. 234.02.95, che erano stati ceduti alla comunità di Civitella Paganico per liquidazione di usi civici con atto di conciliazione stipulato il 14 febbraio 1945, approvato dal Commissario liquidatore il 27 dicembre 1952 e dal Ministro per l'agricoltura e le foreste con decreto del 29 dicembre 1952.

L'ordinanza, ritualmente notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 maggio 1956.

Nella cancelleria della Corte si è costituito l'Ente Maremma, il 7 giugno 1956, depositando le deduzioni con procura speciale in calce. L'8 gennaio ed il 14 marzo 1957 sono stati depositati: la deliberazione del Presidente dell'Ente di resistere nel giudizio, il parere del Consiglio dello stesso Ente e l'approvazione del Ministero per l'agricoltura e le foreste.

La difesa dell'Ente osserva in sostanza che, alla data del 15 novembre 1949, fissata dall'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, per valutare la consistenza della proprietà terriera privata, ai fini della determinazione della quota espropriabile, l'atto di conciliazione per la liquidazione degli usi civici non poteva considerarsi giuridicamente perfezionato.

L'approvazione del Ministero competente, prescritta dall'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sugli usi civici, è intervenuta infatti il 29 dicembre 1952, successivamente cioè alla data del 28 dicembre 1952, in cui è stato emanato il decreto di espropriazione. E poiché per controllare la legittimità costituzionale del detto decreto sotto il profilo dell'eccesso di delega, si dovrebbe aver riguardo al momento dell'emanazione e non già alla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; e poiché d'altra parte alla approvazione del Ministero successiva, come si è accennato, alla data del decreto di espropriazione, non si potrebbe attribuire carattere dichiarativo e quindi efficacia retroattiva, bensì carattere costitutivo, si trae la conclusione che, tanto l'Ente Maremma nel compilare il piano di espropriazione, quanto il Governo nell'emanare il relativo decreto, non abbiano violato l'art. 4 della legge di delegazione n. 841 del 1950. Ciò perché tanto l'Ente, quanto il Governo, dovevano considerare i terreni oggetto della conciliazione per la liquidazione degli usi civici, come tuttora appartenenti alla società "Il Solco", nei confronti della quale era stato promosso il procedimento di espropriazione.

Assume, d'altra parte, che, nel sistema delle leggi di trasformazione fondiaria o agraria, per la ipotesi non infrequente dell'esistenza di usi civici, è previsto che la riforma si attui indipendentemente da tali diritti, come si desumerebbe dall'art. 9 della legge n. 230 del 12 maggio 1950 (richiamata dall'art. 1 della legge n. 841), nel quale si dispone, tra l'altro, che i diritti di uso civico si trasferiscono, ad ogni effetto, sulle indennità di espropriazione.

La difesa dell'Ente Maremma accenna, senza farne oggetto di conclusioni, alla possibilità che, nel caso in cui si ritenesse il decreto presidenziale 28 dicembre 1952, n. 4055, costituzionalmente illegittimo, la relativa pronuncia di questa Corte fosse limitata a quella parte del provvedimento che, in contrasto con la legge di delega, avesse compreso fra i terreni da espropriare anche quelli, gravati da usi civici, cui si riferisce l'atto di conciliazione.

La difesa dell'Ente conclude quindi, in linea principale, perché con ordinanza sia dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, o, in subordinata ipotesi, sia dichiarata con sentenza la legittimità costituzionale del decreto presidenziale sopra ricordato.

Nella memoria depositata il 14 marzo 1957 l'Ente Maremma illustra le tesi già prospettate nelle deduzioni ed insiste nelle riferite conclusioni.

Con altra ordinanza del 3 aprile 1956 il Pretore di Roccastrada ha disposto la trasmissione degli atti di altro giudizio, analogo per l'oggetto e per la causa petendi, promosso da Scheggi Egisto ed Amerighi Gino, assegnatari di fondi, nei confronti della società per azioni "Il Solco", già proprietaria degli stessi, e da questa esteso all'Ente espropriante.

Anche in questa causa la società "Il Solco" ha dedotto l'illegittimità costituzionale del ricordato decreto del Presidente della Repubblica, per eccesso di delega in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, proponendo questione identica a quella già sopra prospettata.

L'ordinanza, ritualmente notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 maggio 1956.

Avanti a questa Corte si è costituito il 7 giugno 1956 l'Ente Maremma, che ha tempestivamente depositato in cancelleria le deduzioni con le quali enuncia tesi e precisa conclusioni identiche a quelle già svolte nel giudizio iscritto al n. 153 del ruolo generale delle ordinanze.

In questo giudizio, con atto depositato il 3 maggio 1956, è intervenuto il Presidente del

Consiglio dei Ministri, nell'interesse del quale l'Avvocatura generale dello Stato sostiene, in via preliminare e principale, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per l'irregolarità dell'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte. Secondo l'Avvocatura il Pretore non avrebbe enunciato i motivi né della rilevanza, né circa la parvenza di fondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del decreto impugnato.

In subordine e nel merito conclude perché si dichiari la legittimità costituzionale del decreto di esproprio 28 dicembre 1952, n. 4055.

Nella memoria depositata il 14 marzo 1957 l'Avvocatura propone preliminarmente l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto l'impugnazione del decreto di espropriazione sarebbe stata dedotta come fine a se stessa e non come questione pregiudiziale e incidentale rispetto alla definizione del giudizio iniziato davanti al Pretore.

Quanto al merito l'Avvocatura insiste nelle conclusioni già prese nelle deduzioni.

Le due cause promosse con le suindicate ordinanze sono state fissate e discusse nella stessa udienza.

Considerato in diritto:

Poiché le due cause hanno per oggetto la stessa questione di legittimità costituzionale, la Corte ravvisa opportuno disporre che siano riunite e decise con unica sentenza.

Non possono essere accolte le eccezioni preliminari dedotte dall'Avvocatura dello Stato, nella causa promossa con l'ordinanza n. 154, in ordine alla irregolarità formale dell'ordinanza stessa. Il giudice del merito infatti ha dato sufficiente ragione del suo convincimento circa la rilevanza, per la definizione del giudizio, della questione di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda d'altra parte il difetto di motivazione circa il dubbio sulla non manifesta infondatezza, basta richiamare la sentenza di questa Corte n. 60 del 13 maggio 1957, nella quale si è ritenuto che, al riguardo, la motivazione non è prescritta dall'art. 24, primo comma, della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

Del pari deve ritenersi priva di fondamento l'altra eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, formulata dall'Avvocatura nel senso che l'impugnazione del decreto di esproprio sarebbe stata proposta come oggetto principale della domanda giudiziale, e non già, in via incidentale, quale presupposto necessario per la definizione della causa di merito. Tale eccezione è stata respinta con la sentenza n. 59 del 13 maggio 1957, alla quale pertanto basta fare riferimento per la decisione e per la motivazione.

Come si è in precedenza accennato (secondo quanto risulta dall'ordinanza) il decreto presidenziale del 28 dicembre 1952, n. 4055, è stato impugnato perché, nella determinazione della quota dei terreni da espropriare nei confronti della società "Il Solco", avrebbe illegittimamente compresa anche la zona, che, in virtù dell'atto di conciliazione stipulato il 14 febbraio 1945 e approvato dalle autorità di controllo il 27 e il 29 dicembre 1952, era stata ceduta agli abitanti del comune di Civitella Paganico per liquidazione di usi civici. Si sarebbe così violato l'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

La difesa dell'Ente Maremma, a sostegno della legittimità dell'accennato decreto, deduce

che, alla data del 15 novembre 1949, fissata dall'art. 4 della predetta legge per valutare la consistenza della proprietà terriera privata ai fini della determinazione della quota espropriabile, l'atto di conciliazione sopra ricordato non poteva ritenersi perfezionato. Si assume infatti che l'approvazione da parte del Ministero competente (che secondo la difesa dell'Ente avrebbe carattere costitutivo, non dichiarativo), prescritta dall'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sugli usi civici, è intervenuta il 29 dicembre 1952; successivamente cioè non soltanto al 15 novembre 1949, ma anche alla data di emanazione del decreto di esproprio (28 dicembre 1952). Ed è a questa data, si aggiunge, e non già a quella di pubblicazione del decreto che occorre riferirsi per il controllo di legittimità del decreto stesso.

La Corte osserva che indubbiamente, nel sistema delle due leggi concernenti la trasformazione fondiaria o agraria, n. 230 del 12 maggio 1950 (cosiddetta legge Sila) e n. 841 del 21 ottobre 1950 (cosiddetta legge stralcio), la data del 15 novembre 1949 ha importanza fondamentale. Lo si desume dall'art. 2, primo comma, della legge n. 230, che dispone la espropriabilità dei terreni di proprietà privata, appartenenti a coloro che al 15 novembre 1949 avevano più di trecento ettari, e dall'art. 4, primo comma, della legge n. 841, secondo il quale, pure al 15 novembre 1949, deve essere valutata la consistenza della proprietà stessa. A questa data inoltre si riferiscono le disposizioni contenute rispettivamente negli artt. 27 e 20 delle due leggi sopra citate, e nell'art. 4, primo comma, della legge 18 maggio 1951, n. 333, per quanto attiene all'efficacia degli atti a titolo oneroso e gratuito; i quali, se stipulati successivamente, non sono opponibili agli Enti incaricati di attuare le leggi di riforma.

È chiaro quindi che la data anzidetta costituisce un termine costante di riferimento sia per la individuazione dei titolari delle proprietà soggette all'esproprio, sia per la determinazione della situazione obiettiva della proprietà stessa.

Senonché, per quanto attiene in particolare alla controversia ora sottoposta alla decisione della Corte, occorre esaminare se la fattispecie possa ritenersi compresa nell'ambito delle disposizioni ora menzionate.

È da tener presente al riguardo che l'atto negoziale, di cui non si sarebbe tenuto conto illegittimamente nel procedimento di esproprio, è la transazione, stipulata nel febbraio 1945, fra il rappresentante della società "Il Solco" ed il comune di Civitella Paganico, per liquidazione di usi civici di pascolo, di semina e di legnatico, nell'interesse degli abitanti del comune: transazione che, come si è già accennato, è stata approvata dal Ministero il 29 dicembre 1952. Ora, in base alla legge n. 1766 del 16 giugno 1927, la materia degli usi civici, per gli interessi di carattere generale che vi si ricollegano e che lo Stato considera meritevoli di speciale tutela, rientra nell'ambito del diritto pubblico. Difatti l'art. 37 affida al Ministero competente la suprema direzione per la esecuzione della legge, con potestà, nell'interesse delle popolazioni, di promuovere e sollecitare le azioni e le operazioni previste dagli artt. 1 e 29, che riguardano 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. L'art. 29 poi, in particolare, oltre ad attribuire ai Commissari (nominati con decreto del Capo dello Stato, ai sensi dell'art. 27) competenza contenziosa, impone ad essi l'obbligo di procedere, anche di ufficio, alla liquidazione dei diritti, indicati nell'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. Regola quindi lo svolgersi di tali operazioni con un procedimento di carattere amministrativo che, quando non vi siano opposizioni da decidere in sede giurisdizionale, viene definito con decreto. Questo decreto, a norma dell'art. 15 del regolamento del 26 febbraio 1928, n. 382, per l'esecuzione della legge anzidetta, costituisce titolo per la riscossione dei canoni che siano stati in esso stabiliti e per le operazioni di divisione, distacco o rilascio di terre in esso prevedute.

È perciò coerente alle norme anzidette ritenere che nell'ambito del diritto amministrativo rientrino, non soltanto il procedimento di liquidazione devoluto al Commissario, ma altresì le conciliazioni che, ai sensi del terzo comma dell'art. 29, possono essere promosse in ogni fase

del giudizio in sede contenziosa, sia per iniziativa del Commissario, sia per richiesta delle parti.

Se ne ha conferma nell'ultimo comma dello stesso art. 29, che, per tutte le conciliazioni relative alle materie contemplate nella legge, richiede l'approvazione del Commissario e quella del Ministero competente, la quale tiene luogo dell'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Si ha quindi la prova che alle conciliazioni stesse si applica, ai fini del controllo da parte del potere esecutivo lo stesso trattamento cui sono sottoposti gli atti amministrativi.

Per quanto attiene quindi all'attuale controversia, se ne deve dedurre che la transazione conclusa nel febbraio 1945, in quanto approvata il 29 dicembre 1952, non può essere considerata, ai fini dell'applicazione della legge n. 841, alla stessa stregua degli atti negoziali stipulati fra privati, ritenuti inefficaci nei confronti degli Enti incaricati dell'esproprio. Sebbene infatti anche la detta transazione, per la sua struttura e per i patti che vi sono contenuti (tra i quali l'irretrattabilità fra le parti) possa configurarsi secondo uno schema privatistico, essa tuttavia, nei suoi effetti, è regolata dai principi di diritto pubblico, che dominano le disposizioni della citata legge n. 1766 del 1927. Appunto perché, in tanto tale atto può ritenersi idoneo per la definizione in via amministrativa del procedimento di liquidazione degli usi civici, in quanto resti nell'ambito della disciplina legislativa stabilita per la liquidazione stessa, che, è pure da notare, ha carattere obbligatorio, poiché risponde alle finalità di interesse generale, cui si è in precedenza accennato.

Da tali osservazioni consegue pertanto che la transazione, di che trattasi, resta svincolata dalle disposizioni dell'art. 4 e dell'art. 20 della legge n. 841 del 1950; e che, in ordine all'efficacia dell'atto, non può avere rilevanza la data del 15 novembre 1949, della quale si sono in precedenza delineati il carattere e le finalità. Consegue altresì che l'approvazione ministeriale intervenuta, come si è detto, il 29 dicembre 1952, non trova alcun ostacolo perché i suoi effetti siano riportati al 15 febbraio 1945, data di stipulazione dell'atto di transazione, precedente anche all'entrata in vigore della legge n. 841. Ad avviso della Corte infatti (conforme del resto all'opinione ormai dominante) l'approvazione anzidetta rientra nella categoria degli atti di controllo amministrativo con carattere dichiarativo, che conferiscono esecutività al negozio già perfezionato nei suoi elementi costitutivi.

Senonché l'inefficacia della transazione, ai fini della determinazione della zona di scorporo, si sostiene anche sotto altro aspetto. Si rileva cioè che, nell'art. 9 della legge n. 230 del 1950 (pure richiamato dall'art. 1 della legge n. 841), si prevede l'ipotesi che i terreni da espropriare siano gravati da usi civici, e si dispone che questi sono trasferiti, ad ogni effetto, sulle indennità di espropriazione.

È però da obiettare che scopo della detta disposizione è quello di eliminare ogni ostacolo o ritardo nell'attuazione delle leggi di riforma, e perciò appunto l'art. 9 per gli usi civici e in generale per i diritti dei terzi, come pure l'art. 7 della legge e 21 marzo 1953, n. 224, nel caso di terreni gravati da ipoteche dipendenti da mutui fondiari o agrari, stabiliscono il trasferimento di tali diritti sull'indennità. Pertanto l'art. 9 non può ritenersi applicabile al caso, come quello in esame, in cui l'atto di conciliazione, stipulato e reso esecutivo con l'approvazione del Ministero, ha già determinato in concreto la zona di terreno da assegnare alla popolazione interessata per l'esercizio dei diritti di uso civico, definendo altresì, in via di transazione, i rapporti tra le parti.

È da aggiungere infine che, con le argomentazioni svolte, resta superata la questione, pure sollevata dalla difesa dell'Ente, se cioè, ai fini dell'efficacia della transazione, debba farsi riferimento alla data di emanazione del decreto di espropriazione, ovvero a quella di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Le considerazioni finora esposte portano pertanto alla conclusione che, nel piano di espropriazione dei terreni di proprietà della società "Il Solco", non poteva comprendersi quella

zona già ceduta agli abitanti del comune di Civitella Paganico come liquidazione degli usi civici gravanti sui terreni anzidetti, e che quindi il decreto di scorporo, sotto tale aspetto, deve ritenersi viziato di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza, nei giudizi riuniti indicati in epigrafe:

respinte le eccezioni pregiudiziali dedotte dall'Avvocatura dello Stato;

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica in data 28 dicembre 1952, n. 4055, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1953, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto, nella quota di proprietà terriera espropriata nei confronti della società "Il Solco", ha compreso anche la zona ceduta al Comune di Civitella Paganico per la liquidazione degli usi civici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 maggio 1957.

GAETANO AZZARITI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI -
MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO -
ANTONINO PAPALDO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO
PETROCELLI - ANTONIO MANCA.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.