

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **120/1979** (ECLI:IT:COST:1979:120)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **ELIA**

Udienza Pubblica del **27/06/1979**; Decisione del **02/10/1979**

Deposito del **10/10/1979**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9593**

Atti decisi:

N. 120

SENTENZA 2 OTTOBRE 1979

Deposito in cancelleria: 10 ottobre 1979.

Pres. AMADEI - Rel. ELIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCA RONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione Lazio, notificato il 25 settembre 1978, depositato in cancelleria il 5 ottobre successivo ed iscritto al n. 31 del registro 1978, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare n. 18042 del 27 giugno 1978

emanata dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste, con la quale sono stati forniti chiarimenti interpretativi in ordine alla natura ed all'esercizio delle funzioni amministrative statuali trasferite alle Regioni in base all'art. 66, comma quinto, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1979 il Giudice relatore Leopoldo Elia;

uditi gli avvocati Giuseppe Lagonegro e Guido Cervati per la Regione Lazio ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso del 21 settembre 1978, notificato il giorno 25 dello stesso mese, la Regione Lazio chiedeva che la circolare n. 18042 del 27 giugno 1978 emanata dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste fosse dichiarata invasiva delle competenze regionali in materia di usi civici, così come trasferite dall'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e fosse conseguentemente annullata.

La norma menzionata trasferisce alle Regioni tutte le competenze amministrative concernenti la liquidazione degli usi civici; la circolare suddetta riserva allo Stato i provvedimenti di natura possessoria, di esecuzione delle decisioni, di esecuzione d'ufficio in genere, di reintegra, di approvazione delle conciliazioni, ritenendoli strettamente attinenti all'esercizio del potere giurisdizionale, quando non addirittura espressione di tale potere. Riserva inoltre allo Stato la nomina dei Commissari liquidatori e dei Commissari aggiunti, ed i provvedimenti di legittimazione, previa intesa con i competenti organi regionali. Ritene la Regione ricorrente che le competenze riservate allo Stato dalla circolare impugnata rivestano chiaro carattere amministrativo. La nomina del Commissario liquidatore inoltre non potrebbe spettare allo Stato, atteso che tale organo svolge prevalenti compiti amministrativi e che le esigenze di un corretto esercizio del potere giurisdizionale sono garantite dal necessario assenso del Consiglio Superiore della Magistratura. Il Ministro dell'Agricoltura e Foreste interveniva nella nomina del Commissario solo a tutela dell'interesse amministrativo, secondo quel che ebbe ad affermare la sentenza n. 73 del 1970 della Corte costituzionale; ora che le funzioni amministrative sono state trasferite alle Regioni, del pari alle Regioni dovrebbero considerarsi trasferiti i poteri in materia di nomina.

Si costituiva il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Eccepiva, innanzi tutto, la inammissibilità del medesimo per non essere la circolare impugnata atto idoneo ad originare un conflitto; ciò invero non in relazione alla sua natura giuridica (essendo pacifica la giurisprudenza nel senso che anche un atto del genere può ledere le competenze della Regione) ma in rapporto al suo specifico contenuto: la circolare infatti vorrebbe esprimere non un definitivo indirizzo già in grado di essere attuato, ma, come la stessa richiesta finale di un cenno di intesa rivelerebbe, un inizio di chiarimento della materia, suscettibile di ulteriori affinamenti e rettifiche.

Nel merito si sosteneva l'infondatezza del ricorso, assumendosi che le materie riservate allo Stato sono strettamente connesse con la tutela giurisdizionale. Solo il Commissario sarebbe in possesso degli elementi per tentare un esperimento di conciliazione e solo una complessa valutazione di dati anche processuali potrebbe consentire di omologare l'accordo conciliativo delle parti; la reintegra costituirebbe un momento dell'azione di rivendica; carattere giurisdizionale dovrebbe anche riconoscersi ai provvedimenti possessori. Stante

l'alternatività fra reintegra e legittimazione anche l'adozione di quest'ultimo atto dovrebbe spettare al Commissario quale organo che esercita la giurisdizione in materia. E del resto la circostanza che il d.P.R. n. 616 del 1977 menzionato abbia previsto una necessaria "intesa" con la Regione escluderebbe che a questa siano stati trasferiti i poteri decisionali veri e propri. Alcune funzioni amministrative sarebbero state dalle norme vigenti attribuite al Commissario liquidatore avuto riguardo alla sua posizione di organo imparziale e non potrebbero essere dunque trasferite ad organi regionali che non forniscono analoghe garanzie.

La Regione con successiva memoria ed entrambe le parti nel dibattimento sviluppavano le rispettive tesi. La Regione, in particolare, contestava in radice il criterio adottato dalla circolare relativo alla connessione tra attività amministrativa e giurisdizionale; una connessione del genere sempre sussisterebbe e sarebbe connaturata al carattere incidentale, pacificamente affermato in giurisprudenza, dei poteri giurisdizionali del Commissario per la liquidazione degli usi civici. Un criterio del genere dunque si porrebbe in contraddizione con lo spirito e la lettera della nuova normativa che stabilisce il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative in materia.

Considerato in diritto:

È da esaminare preliminarmente se abbia consistenza il dubbio espresso nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri: tale dubbio concerne l'ammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Lazio, in relazione al contenuto della circolare n. 18042 del 27 giugno 1978 del Ministero Agricoltura e Foreste.

Questa Corte, fin dalla sentenza n. 11 del 1957, ha ravvisato gli estremi di un conflitto attuale di attribuzione anche nella emissione di una circolare, ritenendo che qualsiasi comportamento effettivamente significativo dello Stato o di una Regione possa configurare un atto invasivo dell'altrui sfera di competenza o tale da menomare le possibilità di esercizio di altrui potestà; in ogni caso, la circolare deve consistere in "una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione di una propria competenza" (sent. n. 12 del 1957). Inoltre la Corte ha ritenuto che la legittimazione al ricorso di una Regione può realizzarsi solo di fronte "ad una sia pure non formale ma chiara, univoca determinazione di volontà dell'Amministrazione" (sent. n. 164 del 1963); precisandosi ulteriormente nella motivazione di quest'ultima pronunzia come l'istituto del conflitto di attribuzione deve essere mantenuto entro i confini segnati dalla Costituzione "per non trasformare la Corte costituzionale in un organo meramente consultivo" giacché altrimenti la Corte stessa "dovrebbe decidere in base ad astratte formulazioni di ipotesi, che potrebbero non trovare concreto riscontro nella realtà".

Orbene, dalla circolare n. 18042 del Ministero Agricoltura e Foreste emerge senza dubbio l'intenzione ministeriale di rendere "non... molto difforme" (così nel testo), anche dopo la emanazione del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la situazione dei Commissari per la liquidazione degli usi civici - nei rapporti con il Ministero stesso - rispetto alla situazione preesistente, venuta in essere con l'applicazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e successive modificazioni (in particolare dell'art. 1, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11). Tale continuità sostanziale con il modo di organizzarsi e di agire degli uffici commissariali dovrebbe discendere secondo la circolare, dalla inscindibile connessione di talune attribuzioni dei commissari con le loro funzioni di natura giurisdizionale.

Ma proprio nell'indicare tali attribuzioni (che si asserisce essere "inscindibilmente connesse alla sfera giurisdizionale") la circolare difetta di precisione e di univocità: così, per esempio, a proposito delle "conciliazioni", previste dall'articolo 29 della legge n. 1766 del 1927, non è chiaro se la riaffermazione di competenza statale concerna l'ordinanza di omologazione

del Commissario (come ritiene l'Avvocatura dello Stato) oppure l'approvazione della convenzione conciliativa, già omologata, da parte del Ministero anziché della Regione (come ritiene la difesa della Regione Lazio). Insuperabili incertezze interpretative emergono pure in tema di "provvedimenti di natura possessoria, di esecuzione delle decisioni, di esecuzione di ufficio in genere", provvedimenti rispetto ai quali la circolare non offre né distinzioni né delimitazioni.

D'altra parte (anche per la molteplicità dei temi sinteticamente considerati) la non univocità delle indicazioni fornite a proposito di attribuzioni amministrative "inscindibilmente connesse alla sfera giurisdizionale" non può non riflettersi sulla definizione delle altre attribuzioni amministrative dei Commissari (quelle trasferite alle Regioni), trattate nell'ultima parte della circolare: estendendosi così, per relationem, l'incertezza circa gli ambiti di competenza.

Pur dovendosi tener conto della complessità e tecnicità della materia degli usi civici nonché della non perspicua formulazione dei commi quinto e sesto dell'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non si può non constatare come, per gli aspetti presi in esame, nella circolare n. 18042 la manifestazione di intenzioni del Ministero non si è tradotta in una chiara manifestazione di volontà (quale era invece espressa nella circolare del Ministero Trasporti, preceduta da parere del Consiglio di Stato, già oggetto del conflitto risolto con la sent. n. 213 del 1976).

Pertanto il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per inidoneità dell'atto ministeriale ad integrare la situazione di conflitto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Lazio con atto 21 settembre 1978 nei confronti dello Stato in relazione alla circolare n. 18042 del 27 giugno 1978 emanata dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 ottobre 1979.

F.to: LEONETTO AMADEI - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.