

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **391/1989** (ECLI:IT:COST:1989:391)

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

Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**

Udienza Pubblica del **16/05/1989**; Decisione del **04/07/1989**

Deposito del **11/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **26/07/1989**

Norme impugnate:

Massime: **13539 13540 13541 13544**

Atti decisi:

N. 391

SENTENZA 4-11 LUGLIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, n. 3, 8, comma primo, lett. g, h, i; comma secondo, lett. l, m, n; comma terzo; comma quarto, nn. 2 e 3; comma quinto, n. 5, della legge della Regione Piemonte 23 agosto 1978, n. 55 (Istituzione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit), e degli artt. 1, 2, 3, 9, 11, 15 e 17 della legge della Regione Piemonte 30 marzo 1987 n. 20 (Norme per l'utilizzo e la fruizione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico della Garzaia di Villarboit e della palude di Casalbetrame), promosso con ordinanza emessa il 25 gennaio 1989 dal Commissariato per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta nel

procedimento civile vertente tra il Comune di Albano Verellese e la Regione Piemonte ed altri, iscritta al n. 91 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione del Comune di Albano Verellese e della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 16 maggio 1989 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Emilio Romagnoli per il Comune di Albano Verellese e Gustavo Romanelli per la Regione Piemonte;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento civile promosso dal Comune di Albano Verellese contro la Regione Piemonte con l'intervento di altri, il Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta, con ordinanza del 25 gennaio 1989, ha sollevato, in riferimento agli artt. 42, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, n. 3. 8, primo comma, lett. g, h, i; secondo comma, lett. e), m), n); terzo comma; quarto comma nn. 2 e 3; quinto comma, n. 5 della legge della Regione Piemonte 23 agosto 1978, n. 55; nonché degli artt. 1, 2, 3, 9, 11, 15 e 17 della legge della Regione Piemonte 30 marzo 1987, n. 20. La prima di tali leggi citate istituisce il Parco naturale delle Lame del Sesia e le riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit, la seconda ne disciplina l'utilizzo e la fruizione.

Avendo accertato che le terre incluse nel Parco e nelle riserve naturali "sono quasi tutte di uso civico, in gran parte appartenenti al comprensorio di uso civico di Albano Verellese e in parte ai comprensori dei comuni di Greggio e di Oldenico", il giudice remittente ritiene che le norme denunciate, in quanto vietano o limitano gravemente forme di utilizzazione dei terreni in questione da tempo immemorabile praticate dalle popolazioni locali, violano l'art. 42, primo comma, della Costituzione: i beni di uso civico, essendo soggetti al regime dei beni demaniali, "non possono formare oggetto di espropriazione per pubblico interesse". Per l'inclusione di una terra di uso civico in un parco o in una riserva naturale "è necessaria la preventiva manifestazione della volontà degli utenti, espressa per mezzo del Consiglio comunale, di sdemanializzare il terreno in questione, nonché l'autorizzazione della giunta regionale, sentito il parere del Magistrato addetto agli usi civici".

Inoltre le leggi regionali in esame violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto eccedono i limiti della competenza legislativa della Regione, sia perché "la disciplina e la regolamentazione dei diritti soggettivi è riservata dalla Costituzione alla legge dello Stato", onde "i diritti di uso civico... non possono venire non solo soppressi, ma neppure in alcun modo limitati da una legge regionale", sia perché contrastano con i principi fondamentali in materia di tutela degli usi civici fissati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte si sono costituiti il Comune di Albano Verellese e la Regione Piemonte. Il primo aderisce alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione sottolineando i profili sostanzialmente ablativi, o comunque incompatibili con l'esercizio dei diritti delle popolazioni locali, delle norme regionali impugnate, le quali prevedono, tra l'altro, limiti di accesso, divieti di pascolo, di transito con animali, di raccolta di flora erbacea, di pesca, nonché la possibilità di un mutamento della destinazione di uso senza le procedure previste dalla legge n. 1766 del 1927.

In contrario la Regione Piemonte osserva che le finalità dell'istituzione del parco e delle riserve non solo sono perfettamente compatibili con l'esercizio del diritto di uso civico ma,

essendo indirizzate soprattutto a preservare l'ambiente esistente, a valorizzare attività forestali e agricole e ad impedire trasformazioni di ogni genere, non possono che favorire il perdurare delle migliori condizioni per l'esercizio dei diritti di uso civico. Tale esercizio ne risulta anzi maggiormente protetto e salvaguardato, perché le norme vincolistiche emanate lo garantiscono in modo più incisivo, eliminando il rischio che esso possa essere travolto da iniziative incontrollate.

Le leggi denunciate sono legittime, a giudizio della Regione, anche in considerazione della loro equiparabilità a tutte quelle che stabiliscono limitazioni all'uso del territorio come le leggi urbanistiche e le leggi a tutela del paesaggio.

Considerato in diritto

1. - Il Commissario agli usi civici del Piemonte mette in dubbio la legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 8, primo comma, lettere g, h, i; secondo comma, lettere l, m, n; terzo comma; quarto comma, nn. 2 e 3; quinto comma, n. 5, della legge della Regione Piemonte 23 agosto 1978, n. 55, istitutiva del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit; nonché degli artt. 1, 2, 3, 9, 11, 15, 17 della legge regionale 30 marzo 1987, n. 20, recante norme per l'utilizzo e la fruizione del detto parco e delle dette riserve naturali. Le norme denunciate sopprimerebbero o limiterebbero gravemente, in contrasto con l'art. 42, primo comma, della Costituzione, la destinazione pubblica di gran parte delle terre incluse nel parco e nelle riserve all'esercizio degli usi civici su esse gravanti a favore delle comunità locali, e comunque eccederebbero i limiti fissati alla competenza legislativa della Regione dall'art. 117, primo comma.

2. - La questione non è fondata.

La tesi sostenuta nell'ordinanza di rimessione, secondo cui le terre di uso civico non potrebbero essere incluse in parchi o riserve naturali se non previa procedura (impropriamente detta) di "sdemanializzazione", a norma degli artt. 12, secondo comma, della legge n. 1776 del 1927, e 39 del r.d. n. 332 del 1928, e quindi solo col consenso della popolazione titolare del dominio collettivo, non trova conforto nemmeno nel diritto anteriore alla Costituzione del 1948, come si argomenta esplicitamente dall'art. 8, primo comma, del r.d. n. 2124 del 1923, portante il regolamento di esecuzione della legge n. 1511 istitutiva del Parco nazionale d'Abruzzo. In quanto sottopone a controllo dell'autorità amministrativa del parco anche i tagli di bosco "per usi civici", la disposizione citata dimostra che i beni di uso civico inclusi nel parco non sono stati "sdemanializzati". Più in generale, dall'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 1178 del 1951, portante il regolamento di esecuzione della legge n. 740 del 1935 istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio, si arguisce che il vincolo di determinati terreni a parco o a riserva naturale può essere costituito "a qualsiasi proprietario appartengano", cioè si rende operante secondo un criterio di trattamento indifferenziato dei vari tipi di proprietà.

Va pure ricordato l'art. 111 del r.d. n. 3267 del 1923 (legge forestale), il quale comprende tra i terreni boscati, che possono venire espropriati per essere incorporati nel demanio forestale, anche quelli "costituenti i demani comunali nel Mezzogiorno e quelli di dominio collettivo nelle altre province". Da questa norma si argomenta che, diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che, più esattamente, dovrebbe definirsi di alienabilità controllata) non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità, né può essere citata in contrario la sentenza di questa Corte n. 67 del 1957. Tanto meno, dunque, possono ritenersi soggetti al requisito della previa "sdemanializzazione" i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale. Essi non modificano gli assetti

proprietari, ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali.

3. - Invero, già secondo le finalità della legge del 1927 la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi a economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione dell'utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale. Per i beni silvo-pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa dalla legge del 1927 (artt. 11, lett. a, e 12, primo comma, viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost. Con questa norma costituzionale, che "assume come primario il valore estetico-culturale" (cfr. Corte cost. n. 359 del 1985 e n. 151 del 1986), deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dei diritti reali di godimento attribuiti ai singoli (cfr. Corte cost. n. 142 del 1972), sono sottoposti. A livello di legislazione ordinaria l'integrazione tra le due norme costituzionali ha preso corpo nell'assoggettamento delle terre gravate da usi civici a vincolo paesaggistico ai sensi della legge n. 431 del 1985.

Pertanto l'art. 1 della legge regionale n. 55 del 1978, che istituisce il parco e le riserve naturali di cui è causa, l'art. 2, che ne definisce i confini includendovi terre di uso civico, e l'art. 3, che tra le finalità dell'istituzione annovera pure quella di "organizzare il territorio per favorirne la fruizione a fini ricreativi, didattici, scientifici e culturali", trovano fondamento costituzionale nel principio di tutela del paesaggio: per il tramite dell'art. 42, secondo comma, Cost. esso opera come criterio di conformazione dei diritti reali esistenti sulle terre incluse nel parco e nelle riserve.

Il limite che ne risulta all'esercizio dei diritti di uso civico non incide eccessivamente sul loro contenuto, né può dirsi sproporzionato alle esigenze di conservazione della natura. L'art. 8 fa salve le attività agro-silvo-pastorali attualmente praticate (secondo comma, lettere l e m; quarto comma, n. 3, col quale va coordinato il divieto dell'art. 2 della legge n. 20 del 1987) e la costruzione di nuovi manufatti ad esse funzionali (primo comma, lett. g), o tutt'al più le assoggetta a controllo dell'autorità regionale (quarto comma, n. 2; sesto comma, n. 5), mentre il divieto stabilito dall'art. 11 della legge n. 20 del 1987 a salvaguardia del sottobosco è temperato dalla riserva del diritto di fungatico a favore delle comunità locali prevista dall'art. 9, il quale ne consente l'esercizio in tre giorni della settimana, più che sufficienti data la misura in cui il diritto è contenuto dall'art. 12, terzo comma, della legge sugli usi civici. Il divieto assoluto di pesca è circoscritto alle riserve naturali (art. 8, secondo comma, lett. n della legge n. 55 del 1978), mentre nel parco la pesca resta consentita nel corso principale del fiume Sesia (art. 15 della legge n. 20 del 1987). Infine, per quanto riguarda la lamentata "abolizione del taglio ceduo nei boschi di uso civico inclusi nel parco", si osserva che l'art. 8, sesto comma, n. 4 della legge n. 55 del 1978, in conformità dell'art. 3 della legge propedeutica n. 43 del 1975, eccettua dal divieto di tagli boschivi "i tagli necessari per evitare il deterioramento delle piante, la ceduzione e i diradamenti".

Del resto, la funzione sociale della proprietà può giustificare anche limiti ablatori di certe utilità economiche, purché non assumano carattere espropriativo (nel qual caso, peraltro, la questione di legittimità si porrebbe in relazione al terzo comma dell'art. 42 Cost., non richiamato nell'ordinanza di rimessione) e rispettino il canone della ragionevolezza.

4. - Oltre che con l'art. 42, primo comma, le norme denunciate sono ritenute dal giudice a quo contrastanti con l'art. 117, primo comma, in quanto eccederebbero i limiti della competenza legislativa concorrente della Regione, sia sotto il profilo del vincolo dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sia sotto il profilo della preclusione di "materie concernenti i diritti soggettivi, che possono essere disciplinati solo da norme legislative nazionali".

Si lamenta anzitutto la violazione di un principio della legislazione statale secondo cui, per l'inclusione di una terra di uso civico in un parco o in una riserva naturale, sarebbe "necessaria la preventiva manifestazione della volontà degli utenti, espressa per mezzo del consiglio comunale, di sdemanializzare il terreno in questione". Ma tale principio, affermato sulla base di una inammissibile interpretazione estensiva dell'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in realtà non esiste, come si è precedentemente dimostrato.

Il secondo principio richiamato, cioè "il principio dell'apertura dei terreni di uso civico agli usi di tutti i cittadini del Comune" (art. 26 della legge n. 1766), non può ritenersi violato né dall'art. 8, secondo comma, lett. l, della legge regionale n. 55 del 1978, né dall'art. 17 della legge n. 20 del 1987. La disposizione dell'art. 8 prevede un divieto generale di accesso al territorio delle riserve se non per certi fini o senza l'autorizzazione del Consiglio direttivo, esonerando però "da tale divieto e autorizzazione i proprietari e gli aventi titolo", e quindi, in particolare, i componenti delle comunità locali aventi titolo all'esercizio degli usi civici; l'art. 17 prevede soltanto la possibilità di divieti temporanei di accesso a particolari e limitate zone a fini silvo-colturali e/o faunistici, fini rispondenti anche all'interesse delle popolazioni locali.

In generale si può osservare che i limiti e i divieti stabiliti dalle leggi regionali impugnate, a tutela dell'interesse di conservazione dell'ambiente, trovano riscontro in modelli normativi delle leggi statali sui parchi nazionali, compreso il citato art. 17 della legge n. 20 del 1987 (cfr. art. 4, lett. f, della legge n. 1511 del 1923).

Il terzo principio fondamentale chiamato in causa è quello dell'immutabilità della destinazione delle terre appartenenti ai demani collettivi. Tale principio sarebbe violato dalle norme di cui all'art. 8, primo comma lett. g e h, secondo comma, lett. l e m, e terzo comma (in relazione all'art. 3, primo comma, n. 3) della legge regionale n. 55 del 1978, le quali favoriscono fruizioni pubbliche dei terreni di cui si controverte diverse dalle attività agro-silvo-pastorali, e consistenti in attività ricreative, didattiche, scientifiche e culturali. Ma già si è visto che nell'ordinamento attuale la destinazione pubblica dei beni silvo-pastorali all'utilizzazione come beni economici non può considerarsi esclusiva, dovendo invece subordinarsi alla nuova concezione del bosco come elemento dell'ambiente naturale da conservare integro e alla connessa destinazione pubblica alla fruizione come bene ecologico.

Dopo tutto non va trascurato il rilievo che, a norma dell'art. 5, le funzioni di direzione e di amministrazione delle attività necessarie per il conseguimento delle finalità indicate nell'art. 3 sono affidate a un consiglio direttivo formato in larga maggioranza da rappresentanti dei Comuni titolari dei demani civici compresi del parco, i quali, nell'esercizio di tali funzioni, potranno far valere l'interesse delle popolazioni da essi rappresentate al contenimento delle attività previste dall'art. 3, n. 3 entro modalità di tempo e di luogo tali da non intralciare l'esercizio dei diritti di uso civico. Risulta così osservato dalla legge regionale anche il principio del giusto procedimento, il quale postula la partecipazione degli interessati alla formazione degli atti che coinvolgono le loro aspettative.

5. - L'altro limite della competenza legislativa regionale, che si assume trasgredito dalle leggi impugnate, è formulato dal giudice a quo in termini troppo generici. Una volta che ne sia precisata la portata, esso non appare in nessun modo violato.

La preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando. Per quanto attiene, invece, alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117.

L'art. 9 Cost., interpretato quale direttiva rivolta allo Stato-apparato nelle sue articolazioni territoriali, ripartisce tra Stato e regioni la competenza legislativa per la tutela del paesaggio, intesa nel senso ampio di tutela ecologica, della quale nella legislazione regionale è un istituto specifico quello del parco e della riserva naturale. Esso comporta una funzionalizzazione dei diritti reali di qualsiasi tipo afferenti ai terreni inclusi, cioè appunto una determinazione del loro contenuto, operata dal potere normativo della regione, al fine di conformarlo alle esigenze dell'interesse generale alla conservazione della natura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 n. 3, 8, primo comma, lett. g, h, i; secondo comma, lett. l, m, n; terzo comma; quarto comma, nn. 2 e 3; quinto comma, n. 5, della legge della Regione Piemonte 23 agosto 1978, n. 55 (Istituzione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit), nonché degli artt. 1, 2, 3, 9, 11, 15, 17 della legge della Regione Piemonte 30 marzo 1987, n. 20 (Norme per l'utilizzo e la fruizione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico della Garzaia di Villarboit e della palude di Casalbeltrame), sollevata, in riferimento agli artt. 42, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d'Aosta con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria l'11 luglio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.