CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **398/1989** (ECLI:IT:COST:1989:398)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **13/06/1989**; Decisione del **05/07/1989**
Deposito del **13/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **19/07/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13531**
Atti decisi:

N. 398

SENTENZA 5-13 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 dell'art. 27, 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), promosso con ordinanza emessa il 19 ottobre 1988 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Chiuccariello Alfredo contro il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed altri, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione di Chiuccariello Alfredo nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1989 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi l'avv. Franco Gaetano Scoca per Chiuccariello Alfredo e l'Avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio in cui il ricorrente, magistrato addetto all'ufficio di Commissario aggiunto agli usi civici, aveva impugnato il provvedimento di nomina a Commissario di un collega, dolendosi che questi era stato in sua vece designato, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza emessa il 19 ottobre 1988, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 108, 104, 105 della Costituzione, dell'art. 27, 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).

A parere del giudice a quo, infatti, detta norma, che non dovrebbe ritenersi abrogata dall'art. 105 della Costituzione, rimette sostanzialmente alla competenza del Ministro dell'agricoltura e delle foreste (alla cui proposta, con il consenso del Ministro di grazia e giustizia, fa seguito il decreto favorevole del Capo dello Stato) la scelta dei magistrati cui affidare l'ufficio di Commissario agli usi civici. In considerazione della natura prevalentemente giurisdizionale delle funzioni di quest'ultimo - soprattutto dopo il pressoché integrale trasferimento alla Regione delle sue concorrenti competenze amministrative (operato dagli artt. 66 e 71 del d.P.R. n. 616 del 1977) - risulterebbe violato, a parere del Tribunale amministrativo regionale, il principio d'indipendenza dei giudici speciali.

La nomina in argomento resterebbe rimessa ad una mera scelta ministeriale fiduciaria, risulterebbe discrezionale e non motivata, senza termini di scadenza, eventualmente anche revocabile e pertanto idonea ad ingenerare il sospetto che le funzioni giurisdizionali possano non essere esercitate con la necessaria imparzialità (pur, ovviamente, in assenza di qualsivoglia formale rapporto di subordinazione gerarchico).

Non appagante sarebbe poi, a parere del Tribunale rimettente, l'affermazione secondo cui l'indipendenza del Commissario risulterebbe sufficientemente garantita dal suo stesso status e dal fatto che alla nomina provveda il Consiglio superiore della magistratura. Tale osservazione, contenuta nella sentenza di questa Corte n. 73 del 1970, avrebbe il senso di un mero invito al legislatore perché provveda ad adeguare ai principi costituzionali una normativa che, in concreto, non assicurerebbe affatto l'indipendenza del giudice speciale, violando altresì le competenze del Consiglio superiore della magistratura.

2. - Si è costituita in giudizio la parte privata ricorrente che, con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, ha insistito in via principale per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, prospettando subordinatamente l'ipotesi di una già intervenuta abrogazione della stessa da parte dell'art. 105 della Costituzione. Mentre sotto il primo profilo vengono richiamate le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, a sostegno della seconda tesi (già peraltro disattesa dal giudice a quo) si sottolinea la natura giurisdizionale delle attribuzioni del Commissario.

La difesa della parte privata rileva, in particolare, come vengano osservati, nel giudizio commissariale, i principi del contraddittorio e le norme procedurali concernenti il processo dinanzi al Pretore, sì che non parrebbe logico sottrarre il magistrato ordinario "al governo del C.S.M. per farne la creatura del Ministro dell'agricoltura e delle foreste".

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale ha eccepito l'inammissibilità per irrilevanza e, in subordine, l'infondatezza dell'impugnativa. In particolare, sotto il primo profilo, si fa rilevare come la revoca della nomina, oltre a rappresentare un'eventualità meramente ipotetica, dovrebbe in ogni caso essere disposta con provvedimento motivato, soggetto al controllo del Consiglio superiore della magistratura.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza del 19 ottobre 1988 (R.O. n. 162 del 1989), solleva questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 108 della Costituzione, in riferimento agli artt. 104 e 105 della Costituzione, dell'art. 27, 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 rimette alla competenza del Ministro dell'agricoltura e delle foreste la scelta dei magistrati ordinari cui affidare l'ufficio di Commissario agli usi civici".

2. - Nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri l'Avvocatura dello Stato eccepisce l'irrilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione del caso concreto.

Il giudice a quo, argomentando circa la revocabilità ad nutum del Commissario per la liquidazione degli usi civici da parte del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, come ipotesi di condizionamento dell'imparziale esercizio della giurisdizione commissariale, introdurrebbe, a parere dell'Avvocatura dello Stato, il tema della revoca in luogo di quello della nomina, che solo avrebbe rilevanza nel caso di specie.

È facile osservare in contrario che nella ordinanza di rimessione la prospettazione della revocabilità della nomina del Commissario vale a sottolineare la natura fiduciaria della scelta già operata nei suoi confronti da parte del Ministro, e non può essere pertanto considerata estranea, ma anzi implicata logicamente come ipotesi subordinata nella questione del procedimento di nomina, che resta la tesi fondamentale, oggetto del petitum e ambito di rinvenimento della ratio decidendi.

3. - La questione è fondata.

La norma impugnata prevede che il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, con il consenso del Ministro di grazia e giustizia.

Il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, della legge del 1927, scelto tra i magistrati ordinari di grado non inferiore a quello di Consigliere di Corte d'appello, succede storicamente al Prefetto o allo speciale Commissario ripartitore, previsti nella legislazione immediatamente successiva all'unificazione degli stati italiani.

La legge del 1927 riuniva i compiti di amministrazione e di giurisdizione di primo grado nella nuova figura del Commissario liquidatore. Per essere questo giudice speciale dotato di poteri amministrativi per rapporti attratti ratione materiae nella competenza del Ministero per l'economia nazionale, poi dell'agricoltura e delle foreste, era comprensibile che la relativa proposta di nomina spettasse al capo di detto dicastero; trattandosi, poi, di magistrato ordinario, era indispensabile il consenso del Ministro di grazia e giustizia.

Con il nuovo ordinamento repubblicano, ed in particolare con l'entrata in funzione del Consiglio superiore della magistratura, il procedimento di nomina stabilito nella legge del 1927 non è apparso in contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Questa Corte, con sentenza n. 73 del 20 maggio 1970, chiamata a rispondere al quesito se fossero garantite l'indipendenza e l'imparzialità del Commissario in quanto titolare di poteri amministrativi ed insieme di funzioni giurisdizionali, riconosceva che "per il (e nel) concreto esercizio dei poteri giurisdizionali egli non ha vincoli di precedente attività amministrativa e, appartenendo all'ordine giudiziario, non dipende da alcuno né è tenuto a seguire istruzioni di alcuno, essendo soggetto soltanto alla legge". Pur formulata in ordine al primo comma dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927, la ratio decidendi di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario, "distaccato non soltanto dall'organo che ne ha proposto la nomina, (...) ma anche dall'interesse amministrativo che l'organo proponente è chiamato a curare".

4. - Trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative, già dello Stato, in materia di usi civici con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 1, ultimo comma, e con d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 66 e 71, residuando al Commissario funzioni prevalentemente se non esclusivamente giurisdizionali, il potere di proposta di nomina del Ministro dell'agricoltura e delle foreste appare avere, nella prospettiva della intera economia procedimentale, un rilievo eccessivo e disarmonico rispetto alle sopravvenute attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura ex art. 10, punto 1), della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura).

5. - Trattasi di vulnus sopravvenuto delle garanzie costituzionali di indipendenza del magistrato nominato Commissario per la liquidazione degli usi civici, in un contesto istituzionale gradualmente mutato, in assenza di necessaria armonizzazione del procedimento di nomina con i poteri dell'organo di autogoverno della magistratura secondo le attribuzioni di cui all'art. 105 della Costituzione e al citato art. 10, punto 1), della legge n. 195 del 1958.

In relazione all'esigenza della progressiva attuazione del disegno costituzionale, la norma impugnata va caducata senza che le nomine divenute inoppugnabili siano toccate nella loro legittimità (argom. ex art. 136 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 27, 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 - in luogo della

disciplina ivi prevista - non rimette 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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 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.