CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **395/1992** (ECLI:IT:COST:1992:395)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **30/06/1992**; Decisione del **07/10/1992**
Deposito del **19/10/1992**; Pubblicazione in G. U. **28/10/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18838**
Atti decisi:

N. 395

SENTENZA 7-19 OTTOBRE 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo 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 20 settembre 1991 dalla Corte di cassazione sui ricorsi riuniti proposti dal Comune di Pizzoferrato ed altra contro la Soc. Valle del Sole ed altra, iscritta al n. 119 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visto l'atto di costituzione della s.r.l. Delberg Costruzioni Junior nonché gli atti di intervento della Lega per l'ambiente nazionale, dell'Associazione per la tutela della proprietà collettiva e dei diritti di uso civico e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 30 giugno 1992 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi l'avv. Lucio Bove per la s.r.l. Delberg Costruzioni Junior e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio sui ricorsi proposti dal Comune di Pizzoferrato, in via principale, e dalla S.p.a. Delberg Costruzioni Junior, in via incidentale, avverso la sentenza 2/14 marzo 1988 del Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo, la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha sollevato, con ordinanza del 20 settembre 1991, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi "anche di ufficio", per contrasto con gli artt. 3, 24, 101 e 118 della Costituzione.

Ad avviso del giudice remittente, l'attribuzione al commissario del potere non solo di decidere le controversie indicate dall'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, ma anche di promuoverle, assumendo nel processo sia la veste di parte sia quella di giudice, trova spiegazione nel fatto che nel sistema originario della legge sugli usi civici il commissario era non soltanto un giudice speciale, ma anche un organo di amministrazione attiva, portatore di interessi pubblici concreti. L'anomalia dell'attore-giudice era un riflesso dell'anomalia amministratore-giudice. L'anomalia è cessata in seguito al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha trasferito alle regioni tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici precedentemente attribuite al commissario e al Ministero dell'agricoltura. Oggi il commissario è soltanto un giudice, e quindi non può farsi portatore di alcun interesse particolare, la cura del quale non gli è più attribuita. Il potere di promuovere le controversie previste dall'art. 29 deve perciò essere rimesso esclusivamente alle parti interessate e alle regioni (art. 66, sesto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, in relazione all'art. 10 della legge 10 luglio 1930, n. 1078).

Oltre che contrastante con i principi di ragionevolezza e di coerenza, la norma denunciata è ritenuta incompatibile con l'art. 24 Cost. perché l'eliminazione della distinzione tra giudice e parte, insita nell'attribuzione al commissario del potere di azione, appare tale da menomare gravemente il diritto di difesa delle parti del rapporto sostanziale, il quale si esplica nella contrapposizione dialettica delle parti medesime e non nella contrapposizione con lo stesso giudice.

Il dubbio di legittimità costituzionale è prospettato anche in riferimento all'art. 101 Cost., sul riflesso che, se il giudice è garante del solo interesse generale alla corretta applicazione della legge, non può, senza contraddizione, essere contemporaneamente portatore di interessi particolari e concreti, anche se di carattere pubblico, quali gli interessi sottesi alla proposizione di una domanda giudiziale.

Infine è ravvisata una violazione dell'art. 118 Cost. perché, una volta trasferite alle regioni le funzioni amministrative in materia di usi civici, il potere del commissario di promuovere giudizi a tutela dell'interesse pubblico in questa materia appare invasivo dell'autonomia delle regioni nell'ambito della sfera di amministrazione ad esse riservata dalla Costituzione.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte si è costituita la Società Delberg, facendo proprie le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e concludendo per la fondatezza della questione. I

motivi di tale conclusione sono stati approfonditi in un'ampia memoria depositata in prossimità dell'udienza di discussione.

3. - Si sono costituite in giudizio, per sostenere l'infondatezza della questione, la Lega per l'ambiente nazionale e l'Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico. All'udienza pubblica di discussione della causa la Società Delberg ha eccepito l'estraneità al giudizio a quo delle dette associazioni. La Corte, ritiratasi in camera di consiglio, ha dichiarato inammissibile la loro costituzione nel presente giudizio.

4. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza di discussione l'interveniente ha modificato le sue conclusioni, chiedendo in principalità una dichiarazione di inammissibilità ovvero un provvedimento di restituzione degli atti per un riesame della rilevanza della questione, non avendo il giudice remittente considerato che la sentenza commissariale 2 marzo 1988, oggetto del giudizio di cassazione a quo, è stata interamente annullata dalla Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, con sentenza 20 maggio 1990, comunicata alla Corte di cassazione in data 5 febbraio 1991.

Nel merito l'Avvocatura osserva che la tutela dei diritti di uso civico o di terre civiche è venuta assumendo obiettivi di salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e delle caratteristiche storico-antropologiche delle popolazioni e che a tali fini è strumento indispensabile il potere di iniziativa processuale attribuito al commissario, non potendosi fare affidamento nell'iniziativa diretta delle collettività titolari dei diritti, e nemmeno nell'iniziativa delle regioni, attesa la matrice politico-discrezionale che le contrassegna in relazione alla molteplicità degli interessi di varia natura che si appuntano sul territorio. Perciò la deroga al principio nemo judex sine actore non è irragionevole, e d'altro lato tale principio non è un connotato essenziale della giurisdizione, ma esprime solo un suo modo normale di svolgersi. Questo rilievo vale ad escludere, oltre che l'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., anche quella dell'art. 24.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 118 Cost., l'Avvocatura obietta che l'attribuzione al commissario di un potere di iniziativa processuale attiene alla disciplina della funzione giurisdizionale e perciò esorbita dalla competenza regionale.

Considerato in diritto

1. - La Corte di cassazione, a sezioni unite, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 118 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai Commissari per il riordinamento degli usi civici possano essere promossi "anche di ufficio".

2. - L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla rilevanza. L'eccezione è fondata.

La sentenza commissariale del 2 marzo 1988, oggetto del giudizio a quo, è stata annullata dalla Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, con sentenza 20 maggio 1990 (passata in giudicato), per difetto originario di integrità del contraddittorio, non essendo stata chiamata in giudizio la rappresentanza della "collettività di Pizzoferrato titolare del diritto di uso civico" di cui si discute. Nel valutare la rilevanza dell'incidente di costituzionalità il giudice remittente si è fermato alla considerazione che i capi della sentenza commissariale, contro i quali è stato proposto ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., non sono soggetti a

reclamo alla corte d'appello. Non ha considerato, invece, che il reclamo proposto alla Corte d'appello di Roma contro il primo capo della pronuncia (accertamento dell'appartenenza del terreno in causa al demanio civico del Comune di Pizzoferrato) è stato accolto non nel merito, con efficacia limitata al capo medesimo, ma per una ragione di nullità formale dell'atto introduttivo del giudizio comportante l'invalidità assoluta dell'intero giudizio e, con essa, la caducazione anche dei capi impugnati col ricorso in cassazione (artt. 156, primo comma, e 336, secondo comma, cod. proc. civ.)

Perciò, ai fini di una valutazione esauriente, il giudice a quo avrebbe dovuto appurare ulteriormente se sia ammissibile il ricorso in cassazione per violazione del principio della domanda (artt. 2907 cod. civ. e 99 cod. proc. civ.) - previa dichiarazione di illegittimità costituzionale della deroga prevista dall'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 - contro una sentenza del commissario per gli usi civici annullata dalla corte d'appello, in sede di reclamo, per una ragione di invalidità (violazione ab initio del principio del contraddittorio) tale da travolgere l'intero giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione - Sezioni unite civili con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 1992.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 ottobre 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.