CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **135/2010** (ECLI:IT:COST:2010:135)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **12/04/2010**
Deposito del **15/04/2010**; Pubblicazione in G. U. **21/04/2010**
Norme impugnate: Artt. 74 e 75 della legge 25/06/1865, n. 2359.
Massime: **34572**
Atti decisi: **ord. 147/2009**

ORDINANZA N. 135

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 74 e 75 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), promosso dal Commissario regionale per gli usi civici della Regione autonoma della Sardegna, nel procedimento vertente tra il Comune di Teulada e il Ministero della difesa ed altra, con ordinanza del 10 marzo 2009, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima

serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Alessandra Camba e Sandra Trincas per la Regione autonoma della Sardegna e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 10 marzo 2009, il Commissario regionale per gli usi civici della Sardegna ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione nonché agli articoli 3 e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), questione di legittimità costituzionale degli artt. 74 e 75 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), nella parte in cui, disciplinando il procedimento amministrativo per l'espropriazione di terreni per opere militari, «del tutto irrazionalmente e in dispregio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione», non prevedono che l'organo statale, titolare del potere di espropriazione, debba, prima di adottare gli atti finali, acquisire il parere non vincolante della Regione, nell'ipotesi in cui i terreni medesimi siano ubicati nel territorio della Regione autonoma della Sardegna e siano altresì assoggettati al regime giuridico dei beni demaniali, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751);

che, in base all'ordinanza, il giudizio principale risulta instaurato con ricorso del Comune di Teulada contro il Ministero della difesa e la Regione autonoma della Sardegna per l'accertamento e la dichiarazione della «attuale appartenenza al demanio civico» di alcuni terreni «ricompresi nella sua circoscrizione», già assegnati – con decreto del Commissario per gli usi civici del 4 dicembre 1939, n. 255, ai sensi degli artt. 9 e 12 del r.d.l. n. 751 del 1924 – alla categoria A (bosco e pascolo permanente) e successivamente assoggettati, negli anni 1957 e 1958, ad espropriazione per opere militari, ma la cui originaria natura non sarebbe «in realtà mai venuta meno» a causa dell'illegittimità di questa espropriazione, «attuata senza la, a suo parere necessaria, previa autorizzazione della Regione autonoma della Sardegna»;

che il giudice rimettente adduce, in punto di rilevanza, tra le ulteriori circostanze del suo giudizio, che: a) l'originaria natura demaniale dei terreni non appare, nella specie, discutibile, non risultando che il richiamato decreto di assegnazione a categoria sia mai stato impugnato nelle sedi competenti; b) all'espropriazione non risultano sopraggiunte altre cause di "sdemanializzazione", compresa quella che sarebbe tacitamente derivata dalla concreta realizzazione delle opere militari, di cui non è stata, peraltro, fornita prova; c) «la modifica della natura della originaria qualitas soli delle terre demaniali» in questione deriverebbe esclusivamente dagli atti di esproprio, i quali, «qualora la sollevata questione di legittimità costituzionale fosse accolta, dovrebbero essere considerati affetti dal vizio di violazione di legge […] e quindi potrebbero essere disapplicati da questo Commissario con consequenziale accoglimento delle domande avanzate dal Comune e dalla Regione, che, altrimenti, rebus sic stantibus, dovrebbero essere senz'altro rigettate»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente muove dal rilievo che «la sdemanializzazione delle terre civiche» – «effetto necessario ed ineluttabile» dell'espropriazione – comporta che, «nel relativo procedimento amministrativo, l'Autorità

espropriante sia chiamata a ponderare l'interesse pubblico, sotteso alla realizzazione delle opere militari, con quello opposto, di pari rango pubblicistico, alla conservazione del regime giuridico delle terre stesse»;

che, poiché «titolare e gestrice» di quest'ultimo interesse è la Regione autonoma della Sardegna (in quanto «dotata di potestà legislativa ed amministrativa esclusiva in materia di usi civici – artt. 3 e 6 della l. cost. 28 febbraio 1948, n. 3 –, nonché del potere di autorizzare il mutamento della destinazione delle terre civiche medesime nell'ambito delle procedure di sdemanializzazione per atto volontario della pubblica amministrazione – art. 12 della l. n. 1766 del 1927 –»), non appare ammissibile, «nell'attuale assetto costituzionale», anche in base al «principio di buona amministrazione», che essa venga totalmente estromessa dal procedimento di espropriazione;

che, d'altra parte, questa partecipazione al procedimento, non potendo «attuarsi in forme che subordinino al consenso dell'ente territoriale la realizzazione delle opere per la difesa militare» (in ossequio al principio, di cui all'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, secondo cui «la potestà legislativa e amministrativa della Regione deve attuarsi in armonia con la Costituzione e nel rispetto degli interessi nazionali»), non potrebbe «che trovare attuazione con la previsione dell'obbligo, in capo all'Amministrazione statale, di acquisire dalla Regione medesima un parere non vincolante, a mezzo del quale vengano rappresentate le esigenze di tutela e cura dei beni ad essa affidati, così da poter infine prendere, con adeguata consapevolezza degli interessi in gioco, le sue decisioni definitive»;

che si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, per chiedere una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate;

che, premesso che la Regione è titolare, in base al proprio statuto speciale, di potestà legislativa ed amministrativa esclusiva in materia di usi civici nonché, ex art. 12 della legge n. 1766 del 1927, del potere autorizzatorio in materia di mutamento di destinazione delle terre civiche, la difesa regionale sostiene che «l'eventuale espropriazione per pubblica utilità dei beni di uso civico deve essere preceduta da una valutazione comparativa» degli interessi coinvolti, i quali, nel caso di specie, riguardano, da un lato, la difesa nazionale e, dall'altro, la conservazione delle terre di uso civico nonché la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio;

che detto «contemperamento degli interessi sottesi all'utilizzo dei beni di uso civico deve avvenire nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla l. n. 1766/1927», vale a dire con il coinvolgimento delle popolazioni interessate nonché della Regione «quale ente esponenziale della collettività generale»;

che le norme denunciate sarebbero in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione – e violerebbero, a fronte delle evocate norme dello statuto, «sia il principio di buon andamento della pubblica amministrazione che quello della leale collaborazione» – proprio perché, «nel disciplinare il procedimento amministrativo per l'espropriazione di terreni per opere militari, non prevedono che l'organo statale investito della domanda di espropriazione debba acquisire, prima dell'adozione dell'atto definitivo, il parere obbligatorio, ancorché non vincolante, della Regione» («nel caso in cui i terreni oggetto di espropriazione per opere militari siano ubicati nel territorio della stessa Regione e siano assoggettati al regime giuridico dei beni demaniali, di cui agli artt. 11 e 12 della l. 16 giugno 1927, n. 1766»);

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata;

che la questione sarebbe inammissibile «perché irrilevante», atteso che il Comune e la Regione «vorrebbero mettere in discussione atti amministrativi di espropriazione adottati negli

anni Cinquanta, attraverso una sorta di azione di accertamento di illegittimità (si badi, non di inesistenza)» (prodromica, peraltro, ad una «pronuncia di disapplicazione») che risulta «del tutto sconosciuta nel sistema della tutela giurisdizionale»;

che l'espropriazione in danno del Comune di Teulada avrebbe determinato «la definitiva acquisizione dei terreni in capo allo Stato» e che i titolari di diritti sui medesimi «(tra cui, in ipotesi, la Regione Sardegna) avrebbero potuto e dovuto far valere la loro pretesa sull'indennità, non essendo loro consentito opporsi all'esproprio»;

che, d'altra parte, la questione sarebbe, nel merito, infondata, dal momento che le norme denunciate attribuirebbero all'Amministrazione della difesa – come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato – «discrezionalità piena in materia di opere militari, lasciando all'autorità militare la più ampia libertà di valutazione», in relazione «alla natura ineludibile ed essenziale dell'interesse alla difesa militare dello Stato e del suo territorio», da perseguire «anche con il sacrificio o compressione di altri coesistenti interessi, pur rilevanti, della collettività e del singolo» (così ex art. 117, secondo comma, lettera d, della Costituzione);

che, sulla base del disposto degli attuali articoli 5, 114, primo comma, 117, secondo comma, lettera d), e sesto comma, della Costituzione, «la difesa dello Stato è interesse nazionale perché riguarda l'intero Stato quale soggetto considerato unitariamente, nell'ambito di questa materia e nella sua preminente pienezza rispetto agli Enti che lo compongono» e che, pertanto, «l'istanza unitaria relativa alla difesa dello Stato può ben giustificare, nell'ottica del canone costituzionale della ragionevolezza, la soccombenza dell'interesse regionale», essendo la Regione comunque tenuta a conformarsi «ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale»;

che, peraltro, nel procedimento di espropriazione svoltosi nella specie sarebbero state eseguite attività «che hanno implicato verifiche e apprezzamenti tali da consentire di tener conto di tutti gli interessi pubblici connessi» senza che il Comune di Teulada abbia «opposto alcuna obiezione», avendo anzi accettato l'indennità di esproprio;

che, in prossimità dell'udienza, la Regione autonoma della Sardegna ha presentato una memoria con la quale, nel fare pieno e integrale riferimento al proprio atto di costituzione in giudizio, ha conclusivamente insistito nella richiesta di una pronuncia caducatoria;

che, in replica all'eccezione dell'Avvocatura concernente una «presunta "azione di accertamento di illegittimità"» di cui al giudizio principale, la difesa regionale ha osservato che in quanto titolare, come il giudice civile, del «potere di conoscere incidenter tantum dell'atto amministrativo» nonché del potere, e dovere, di disapplicarlo ove «lesivo del diritto soggettivo» del quale è stata chiesta tutela, il giudice rimettente ha dovuto «incidentalmente esaminare l'atto amministrativo di esproprio del Ministero della difesa e, rilevato che le norme poste a fondamento della procedura espropriativa contrastano» con i parametri costituzionali evocati, ha sollevato la questione «al fine di poter procedere, all'esito del pronunciamento, all'eventuale disapplicazione» dell'atto medesimo;

che, peraltro, «la mancata ponderazione degli interessi coinvolti nella vicenda si riverbera sulla illegittimità (illiceità) dei provvedimenti ablatori incidentali che, una volta disapplicati per violazione di legge, non saranno più idonei a far venir meno l'uso civico esistente sui terreni oggetto di causa» e «la prospettata occupazione acquisitiva» dei medesimi «contrasta con la considerazione delle ben note connotazioni di indisponibilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità», «sacrificabili solo nelle ipotesi ed alle condizioni previste dalla legge».

Considerato che questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale degli articoli 74 e 75 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), sollevata d'ufficio, in riferimento agli articoli 3 e 97 della

Costituzione nonché agli articoli 3 e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Commissario regionale per gli usi civici della Sardegna, nella parte in cui, disciplinando il procedimento per l'espropriazione di terreni per opere militari, «del tutto irrazionalmente e in dispregio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione», non prevedono che l'organo statale, titolare del potere di espropriazione, debba, prima di adottare gli atti finali, acquisire il parere non vincolante della Regione, nell'ipotesi in cui i terreni medesimi siano ubicati nel territorio della Regione autonoma della Sardegna e siano altresì assoggettati al regime dei beni demaniali, di cui agli articoli 11 e 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751);

che il giudice rimettente osserva, in punto di rilevanza, che la domanda proposta nel giudizio principale – diretta all'accertamento della «attuale appartenenza al demanio civico» di alcuni terreni assoggettati, negli anni 1957 e 1958, ad espropriazione per opere militari e asseritamente fondata sul presupposto dell'illegittimità di questa espropriazione, in quanto attuata senza l'autorizzazione, considerata necessaria, della Regione autonoma della Sardegna – potrebbe essere accolta solo qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate, che consentisse di considerare gli atti ablativi «affetti dal vizio di violazione di legge», risultando, in quanto tali, disapplicabili dal rimettente;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente muove dal rilievo secondo cui «la sdemanializzazione delle terre civiche» («effetto necessario ed ineluttabile» dell'espropriazione) comporta che, «nel relativo procedimento amministrativo, l'Autorità espropriante sia chiamata a ponderare l'interesse pubblico, sotteso alla realizzazione delle opere militari, con quello opposto, di pari rango pubblicistico, alla conservazione del regime giuridico delle terre stesse», di cui è titolare la Regione autonoma della Sardegna (in quanto «dotata di potestà legislativa ed amministrativa esclusiva in materia di usi civici – artt. 3 e 6 della l. cost. 28 febbraio 1948, n. 3 –, nonché del potere di autorizzare il mutamento della destinazione delle terre civiche medesime nell'ambito delle procedure di sdemanializzazione per atto volontario della pubblica amministrazione – art. 12 della l. n. 1766 del 1927 –»);

che su questa premessa il rimettente osserva che l'opportuna partecipazione della Regione al procedimento espropriativo possa solo «trovare attuazione con la previsione dell'obbligo, in capo all'Amministrazione statale, di acquisire dalla Regione medesima un parere non vincolante, a mezzo del quale vengano rappresentate le esigenze di tutela e cura dei beni ad essa affidati»;

che la Regione autonoma della Sardegna, costituendosi in giudizio per chiedere una pronuncia caducatoria, ha osservato che «l'eventuale espropriazione per pubblica utilità dei beni di uso civico deve essere preceduta da una valutazione comparativa» degli interessi coinvolti (da un lato, la difesa nazionale e, dall'altro, la conservazione delle terre di uso civico nonché la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio) e che detto «contemperamento degli interessi sottesi all'utilizzo dei beni di uso civico deve avvenire nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla l. n. 1766/1927», vale a dire con il coinvolgimento delle popolazioni interessate nonché della Regione «quale ente esponenziale della collettività generale» (peraltro titolare, in base al proprio statuto speciale, di potestà legislativa ed amministrativa esclusiva in materia di usi civici nonché, ex art. 12 della legge n. 1766 del 1927, del potere autorizzatorio in materia di mutamento di destinazione delle terre civiche);

che le norme denunciate violerebbero i principi di cui ai parametri evocati proprio perché, disciplinando il procedimento di espropriazione per opere militari, non prevedono l'obbligo dell'acquisizione del «parere obbligatorio, ancorché non vincolante, della Regione» («nel caso

in cui i terreni oggetto di espropriazione per opere militari siano ubicati nel territorio della stessa Regione e siano assoggettati al regime giuridico dei beni demaniali, di cui agli artt. 11 e 12 della l. 16 giugno 1927, n. 1766»);

che, intervenendo nel giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile in quanto «irrilevante» o infondata, dal momento che «l'istanza unitaria relativa alla difesa dello Stato può ben giustificare, nell'ottica del canone costituzionale della ragionevolezza, la soccombenza dell'interesse regionale», essendo la Regione comunque tenuta a conformarsi «ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale»;

che la Regione autonoma della Sardegna, in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, in replica alle eccezioni del Presidente del Consiglio dei ministri, ha insistito nella propria richiesta;

che, in definitiva, il giudice rimettente appare investito da una domanda di accertamento della persistente e attuale qualitas di terreni appartenenti al demanio civico, già destinati a «bosco o pascolo permanente» e successivamente assoggettati ad espropriazione per opere militari, proposta sul rilievo della mancata autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa competente – ai sensi dell'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 – al mutamento di destinazione (c.d. "sdemanializzazione"), considerata necessaria anche in riferimento all'ipotesi di cessione di quei terreni in seguito ad esproprio;

che, pertanto, la controversia di cui al giudizio principale risulta avere propriamente ad oggetto la determinazione dell'attuale regime giuridico dei terreni in questione, sottoposti ad espropriazione in asserita carenza di un presupposto, e non l'illegittimità del relativo procedimento ablatorio, in quanto eventualmente derivata dall'illegittimità costituzionale delle disposizioni di riferimento;

che, peraltro, il presupposto sulla base del quale il giudice rimettente solleva la questione in esame – che il provvedimento di esproprio abbia, ex se, legittimamente prodotto l'effetto della "sdemanializzazione" – varrebbe da solo ad attestare un suo definitivo e insanabile difetto di giurisdizione;

che, di conseguenza, lo stesso dubita della legittimità costituzionale di disposizioni, come quelle denunciate, delle quali non è chiamato a fare applicazione, essendo invece tenuto, secondo la domanda, a definire il proprio giudizio in relazione alla disciplina prevista in materia di usi civici e sulla base delle regole proprie del sistema di riparto delle giurisdizioni;

che, d'altra parte, una eventuale pronuncia caducatoria risulterebbe, nella situazione di specie, inutiliter data, atteso che l'efficacia delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale, secondo consolidata giurisprudenza anche di questa Corte (sentenza n. 3 del 1996; ordinanze n. 398 del 1989 e n. 365 del 1987), trova un limite nei cosiddetti "rapporti esauriti", tra i quali dovrebbero intendersi ricompresi anche quelli costituiti sulla base di provvedimenti divenuti inoppugnabili per decorso del termine di decadenza;

che, per queste ragioni, la sollevata questione appare priva di rilevanza e deve, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essere dichiarata manifestamente inammissibile (ex multis, ordinanze n. 265 e n. 150 del 2008; n. 176 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 74 e 75 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione nonché agli articoli 3 e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Commissario regionale per gli usi civici della Regione autonoma della Sardegna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.