CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **21/2014** (ECLI:IT:COST:2014:21)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **AMATO**
Camera di Consiglio del **15/01/2014**; Decisione del **10/02/2014**
Deposito del **11/02/2014**; Pubblicazione in G. U. **19/02/2014**
Norme impugnate: Art. 29 della legge 16/06/1927, n. 1766.
Massime: **37630**
Atti decisi: **ord. 205/2013**

ORDINANZA N. 21

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29 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) promosso dalla Corte di

cassazione nel procedimento vertente tra A. S. e il Comune dell'Aquila con ordinanza del 13 giugno 2013, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 giugno 2013, la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 111 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 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), nella parte in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere, in violazione dei principi costituzionali di terzietà e imparzialità del giudice;

che la Corte di cassazione premette di essere chiamata a pronunciarsi sul ricorso promosso nei confronti della sentenza con la quale, il 28 marzo 2007, la Corte d'appello di Roma – sezione specializzata usi civici – ha rigettato il reclamo avverso la sentenza del 26 ottobre 2005 del Commissariato regionale per gli usi civici dell'Abruzzo; con tale ultima pronuncia il Commissario regionale ha definito un procedimento iniziato d'ufficio nel 1993 dallo stesso Commissario e ha dichiarato la natura demaniale civica di alcuni terreni;

che la Corte di cassazione precisa che, nell'ambito del procedimento di reclamo avverso la sentenza commissariale, è stata eccepita l'illegittima costituzione del giudice del procedimento di primo grado per essere stato iniziato d'ufficio dallo stesso Commissario decidente, in violazione del principio di terzietà del giudice; la Corte di appello ha disatteso tale eccezione, richiamando i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 46 del 1995;

che in tale pronuncia si era affermato che la confluenza nel Commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice e si era quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, laddove lo stesso fosse interpretato come preclusivo – una volta trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in materia di usi civici – del potere del Commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione;

che, ad avviso del giudice a quo, si sarebbe attualmente determinato un mutamento nel quadro normativo che imporrebbe di sottoporre il richiamato art. 29 della legge n. 1766 del 1927 ad un nuovo scrutinio di costituzionalità, poiché la confluenza in capo al Commissario di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale – confluenza che questa Corte nella sentenza n. 46 del 1995 ha ritenuto preferibile rispetto all'assenza di un organo statuale abilitato ad agire in via preventiva a tutela di interessi ambientali – si giustificava solo in via transitoria, alla stregua di un criterio di legittimità costituzionale provvisoria, in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice;

che il rimettente individua tale nuova disciplina nella modifica dell'art. 111 Cost. ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), nonché nella legge di ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, la quale all'art. 6 sancisce il diritto ad un equo processo; tali disposizioni avrebbero sancito e rafforzato il principio della terzietà del giudice e pertanto l'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui attribuisce poteri di impulso processuale al Commissario per gli usi civici, si porrebbe in contrasto con tali principi;

che, d'altra parte, la mancata approvazione di una legge generale di riordino in materia di usi civici non varrebbe a determinare alcun vuoto normativo in grado di pregiudicare la tutela collettiva di interessi ambientali, dal momento che il potere di dare impulso ai giudizi riguardanti gli usi civici spetta per legge a Regioni, Comuni, amministrazioni frazionali e singoli cittadini;

che nel giudizio davanti a questa Corte nessuno si è costituito.

Considerato che la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 111 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 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), nella parte in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che – in violazione dei principi costituzionali di terzietà e imparzialità del giudice – egli stesso dovrà decidere;

che la lamentata lesione dell'art. 24 Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non trova alcun supporto di motivazione nel corpo dell'ordinanza stessa, sicché la questione deve essere dichiarata inammissibile in riferimento a tale parametro; e va esaminata nel merito in riferimento all'unico parametro per il quale il rimettente ha addotto una motivazione, ossia quello dell'art. 111 Cost.;

che, con riferimento alla dedotta violazione dell'articolo 111 Cost., il giudice rimettente – dopo avere evidenziato la natura provvisoria del criterio di legittimità costituzionale adottato nella sentenza di questa Corte n. 46 del 1995 – chiede una rivalutazione della compatibilità costituzionale della norma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, in considerazione del mutamento del contesto normativo e ordinamentale in cui è inserita la norma censurata;

che il giudice a quo individua nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e nella nuova formulazione dell'articolo 111 Cost. – introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione) –, quel significativo mutamento del quadro normativo, tale da accordare una più rigorosa tutela alla terzietà del giudice e da determinare il superamento del criterio di legittimità provvisoria adottato da questa Corte con riferimento alla norma in esame;

che non è ravvisabile la sopravvenienza di alcun mutamento del quadro normativo che sia riconducibile ai due atti richiamati dal giudice rimettente;

che in primo luogo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, è stata ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), quarant'anni prima della citata sentenza n. 46 del 1995;

che d'altra parte, con riferimento al valore da attribuire all'art. 6 della CEDU, questa Corte ha affermato che «l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non costituisce disposizione da potere invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non invocato dal giudice a quo» (ordinanze n. 286 del 2012 e n. 163 del 2010);

che, pertanto, il riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali può ritenersi finalizzato non già a prospettare un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.;

che questa Corte ha ripetutamente affermato che il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice (ordinanze n. 75 e n. 168 del 2002); ed invero la locuzione «giudice terzo e imparziale» contenuta nel nuovo art. 111 Cost. non è espressiva di un nuovo valore di livello costituzionale, ma è la sintesi di una serie di valori che connotano il modo in cui, nel suo complesso, l'ordinamento deve far sì che il giudice si ponga di fronte alla res iudicanda (sentenza n. 240 del 2003);

che, pertanto, la valutazione della sopravvenuta incompatibilità della norma censurata rispetto al principio di cui all'articolo 111 Cost. non può essere ancorata ai profili sopra evidenziati, essendo gli stessi preesistenti rispetto alla richiamata statuizione di questa Corte sul punto;

che nella sentenza n. 46 del 1995 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo; nella medesima sentenza la Corte ha altresì affermato che «[…] la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una "rigorosa tutela della terzietà del giudice"»;

che è vero che – nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 del 1995 – tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà; tuttavia è altresì vero che il giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte è stato avviato nel 1993, prima che la norma, avente indubbia natura processuale, fosse messa in discussione dinanzi a questa Corte;

che la norma processuale censurata ha avuto applicazione prima che la Corte ne affermasse la compatibilità ai principi costituzionali e censurasse come illegittima la possibile interpretazione caducatrice del potere di impulso officioso attribuito al Commissario regionale per gli usi civici;

che in definitiva risulta carente l'indicazione dei motivi della rilevanza della questione di legittimità costituzionale relativa ad una norma processuale, quale è quella denunciata, che ha avuto applicazione in un momento in cui la sua pretesa incostituzionalità non si era ancora verificata;

che la mancata considerazione dei profili sopra evidenziati si risolve nel difetto di una plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione, con conseguente inammissibilità della stessa (ordinanze n. 269 e n. 173 del 2013).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 29 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), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.