

CORTE COSTITUZIONALE

(Ricorso n. 93 del 10 ottobre 2013– G. U. n. 47 del 20 novembre 2013)

Atto di intervento

Del **Consorzio Uomini di Massenzatica**, corrente in Mesola, via Indipendenza 33, nella persona del suo presidente pro tempore, dottor Carlo Ragazzi (RGZCRL64T13F156U), rappresentato e difeso dall' Avv. Prof. Raffaele Volante (C.F. VLNRFL66B27D122C) del Foro di Ferrara e con domicilio eletto presso l'Avv. Daniela Giordano in Roma, Viale delle Milizie 9 giusta mandato in calce al presente atto (PEC: vollex@legalmail.it; fax 0497969203).

* * *

Il Consorzio Uomini di Massenzatica propone atto di intervento per la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 1 della legge della Regione autonoma della Sardegna del 2 agosto 2013 n. 19, nel giudizio promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con ricorso n. 93 depositato il 10 ottobre 2013 e pubblicato nella G.U. del 20 novembre 2013, n. 47.

Sull'ammissibilità dell'intervento.

Il Consorzio Uomini di Massenzatica è l'ente di gestione della proprietà collettiva dei residenti nelle frazioni di Monticelli e Massenzatica del Comune di Mesola, in Provincia di Ferrara. Il Consorzio è un'Università agraria, che amministra nelle forme di cui alla L. 4 agosto 1894 n. 397 (*Ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio*)

gli usi civici altrove gestiti dalle Amministrazioni separate dei beni di uso civico (A.S.B.U.C.) di cui alla L. 17 aprile 1957 n. 278.

La L. 397 del 1894 è stata di recente abrogata dal d. lgs. 13 dicembre 2010 n. 212. Allo stato attuale della normativa, pertanto, l'esistenza del Consorzio si fonda esclusivamente sulla titolarità originaria dei diritti collettivi di uso e godimento da parte dei naturali di Massenzatica e Monticelli.

La legislazione statale tutela gli usi civici come parte integrante del paesaggio all'art. 142 primo comma lettera h) del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e ne disciplina l'accertamento con la l. 1766 del 1927, affidandolo alla cognizione di un giudice, il Commissario per la Liquidazione degli Usi civici, scelto tra i magistrati di grado non inferiore a quello di Consigliere di Corte d'Appello.

La Legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013 dispone invece la cessazione in via amministrativa degli usi civici, e la sdemanializzazione dei beni su cui gli stessi insistono.

Il Consorzio Uomini di Massenzatica ha dunque un interesse specifico e concreto a che venga dichiarata l'incostituzionalità, invero patente, di detta legge perché, in caso contrario, ogni altra Regione potrebbe legiferare nello stesso modo e con gli stessi principi, e cancellare con un colpo di penna e senza rimedi giurisdizionali qualsiasi proprietà collettiva.

* * *

1. Il disposto della L.R. 19/2013 e i profili di incostituzionalità.

La Legge della Regione Sardegna n. 19 del 2013 così dispone, all'art. 1 comma 3: “3. *A tal fine i comuni, oltre a documentare il reale sussistere dell'uso civico, possono proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e*

trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico. I comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono attuare, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in essere. Per quanto previsto al presente articolo non possono essere assimilate ad uso civico le terre pubbliche sottoposte da provvedimenti prefettizi ad assegnazione per finalità sociali."

La legge, pertanto:

- a) delega ai Comuni la verifica della persistenza degli usi civici su un certo territorio, e fa derivare dal loro eventuale non esercizio la perdita della demanialità del bene, quindi della sua inalienabilità e indivisibilità;
- b) dispone una sdemanializzazione iuris et de iure di tutti i terreni che, per essere stati abusivamente occupati, hanno perso la destinazione di bosco o pascolo; dà poi ai Comuni la possibilità di “permute, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente”.
- c) dispone un'ulteriore sdemanializzazione de iure, senza intervento di alcun procedimento amministrativo, per i beni per cui “non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico”.

3. Contrarietà con l'art. 9 della Costituzione.

Circa il punto sub a) la L.R. contrasta con l'art. 9 della Costituzione: l'ordinamento non tutela gli usi civici come diritti personali, ma come diritti reali, che seguono il bene e di cui deve essere salvaguardato non solo l'esercizio attuale, ma la possibilità dell'esercizio futuro. Il bosco di uso civico deve essere tutelato non solo perché oggi vi si esercitano diritti di legnatico o simili, ma perché vi si possano esercitare in futuro. Da qui l'inalienabilità, indivisibilità e inalterabilità del bene oggetto di uso civico, stabilita dalla l. 1766 del 1927, che sanziona l'occupazione *sine titulo* del bene di uso civico con la nullità di ogni trasferimento e solo dà la possibilità di una legittimazione a chi ha apportato migliorie al bene stesso, non a chi ne ha pregiudicato la funzionalità naturale.

In altri termini, gli usi civici sono per l'ordinamento l'indice di quella demanialità civica che deve essere tutelata in sé e per sé, a prescindere dal fatto che determinati usi siano ancora in esercizio. In questo senso la recente pronuncia del Consiglio di Stato, 26 marzo 2013, n. 1698, riportata nel ricorso della Presidenza del Consiglio.

La legge regionale della Sardegna opera l'esatto contrario: fa dipendere la demanialità del bene civico dalla persistenza degli usi, escludendo quindi la qualità demaniale tutte le volte in cui qualcuno è riuscito, contro la legge, a inibire l'esercizio dei diritti civici stravolgendo il territorio che dava loro causa. Il contrasto con l'art. 9 della Costituzione non potrebbe essere più patente.

4. Contrarietà con l'art. 42 della Costituzione.

4.1. La legge della Regione Sardegna impugnata nel presente giudizio contrasta poi con l'art. 42 della Costituzione. Gli usi civici costituiscono difatti un tipo di proprietà, diverso sia dalla proprietà pubblica che dalla proprietà privata, ma che come tutte può essere espropriata solo per motivi di interesse generale e dietro indennizzo, principi osservati anche dalla l. 1766 del 1927.

La L.R. Sardegna 19/2013 prevede al contrario un meccanismo generalizzato che espropria i titolari di questi diritti senza un indennizzo e senza una previa valutazione dell'interesse generale che dovrebbe giustificare il tutto, valutazione che di necessità dovrebbe essere fatta solo in concreto, caso per caso, non in astratto per tutto il territorio regionale.

4.2. Questa difesa è consapevole che la Corte si è già pronunciata su questi temi con la sentenza n. 511 del 30 dicembre 1991, ma ritiene da un lato che quei principi non siano applicabili alla legge qui sotto giudizio, e che, d'altro lato, gli stessi dovrebbero essere reconsiderati alla luce della Convenzione europea sul Paesaggio, promossa dal Consiglio d'Europa, firmata a Firenze il 20 ottobre del 2000, la cui ratifica è stata autorizzata con l. del 9 gennaio 2006 n. 14 e in vigore per l'Italia dal 1 settembre 2006.

La pronuncia n. 511 del 1991 fu resa sull'art. 10 della legge della Regione Abruzzo n. 25 del 3 marzo 1988, la quale prevedeva anch'essa la possibilità di una sclassificazione dei terreni che avessero perduto "la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari". In quell'occasione, la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la norma regionale poiché:

- il provvedimento di sclassificazione previsto da quella legge non era *“assimilabile all'espropriazione forzata, essendo nella specie ordinato*

alla regolarizzazione di una vendita [di un terreno comunale, ndr] già avvenuta” e quindi meramente dichiarativo; esso era dunque funzionale a un procedimento nel quale la tutela del diritto civico si sarebbe potuta realizzare dinanzi al giudice dell’amministrazione;

- la sclassificazione veniva disposta nel caso della legge Abruzzo previa la valutazione dell’interesse generale da tutelare nel caso concreto che, nella specie considerata dalla Corte in quell’occasione, si concretizzava nella costruzione di *“un insediamento industriale che rappresenta un reale beneficio per la collettività”* secondo la prescrizione di un altro articolo di quella legge, il n. 6, non fatto oggetto di censura dinanzi alla Corte; si trattava quindi di porre in comparazione i due interessi, considerando che lo sviluppo industriale di una zona ben poteva fungere da indennizzo per la popolazione.

4.3. La Legge regionale della Sardegna 19/2013 al contrario:

- dispone la cessazione degli usi civici in via generale e astratta, e non all’esito di un procedimento amministrativo finalizzato ad accertare l’esistenza di un interesse generale da porre in comparazione con l’esproprio degli usi (art. 1 comma 4 l.r. Sardegna 19/2013: *“Le cessazioni degli usi civici derivanti dalle risultanze del piano straordinario di cui alle presenti norme, hanno efficacia dalla data dei medesimi atti o provvedimenti....”*);
- non fa pertanto menzione di un indennizzo per le popolazioni, neanche di uno indiretto.

4.4. Resta comunque che i principi fissati dalla pronuncia del 1991 vanno necessariamente riconsiderati alla luce della Convenzione europea sul paesaggio, norma interposta sopravvenuta, la quale obbliga (all’art. 5) le

parti contraenti a *“riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni”* nonché *“fondamento della loro identità”* (lettera a) e di *“avviare procedure di partecipazione del pubblico”* nella *“realizzazione delle politiche paesaggistiche”*, oltre che *“integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico”*. Queste prescrizioni non possono più legittimare l’idea che gli usi civici servano solo a antiche *“economie familiari”* oggi desuete, per come si legge nella sentenza n. 551 del 1991.

5. Contrarietà con gli artt. 24 primo comma e 25 primo comma della Costituzione.

5.1. La Legge della Regione Sardegna dispone che gli usi civici vengano accertati in via amministrativa, con ciò sottraendone la cognizione al giudice naturale, il Commissario agli Usi civici, istituito con la l. 1766 del 1927 e al procedimento giurisdizionale ivi disciplinato.

Il punto è rilevante. La verifica congegnata dalla Legge sarda sarebbe impugnabile solo dinanzi al giudice amministrativo, con ogni conseguenza in tema di legittimazione al ricorso e di determinazione delle questioni oggetto del giudizio.

5.2. Circa la legittimazione, occorre considerare che il giudizio commissariale può iniziare su istanza di chiunque e anche d’ufficio, per come disposto dall’art. 29 della l. 1766 del 1927. La Corte Costituzionale si è già pronunciata per la permanenza dei poteri officiosi al Commissario, pur dopo la devoluzione alle Regioni delle competenze amministrative sugli usi civici con sentenza del 20 febbraio 1995 n. 46.

La verifica amministrativa prevista dalla legge regionale sarda potrebbe essere impugnata invece solo da chi avesse un interesse concretamente leso dal

provvedimento, di cui dovrebbe provare esistenza e titolarità.

In fatto, ove la verifica del Comune negasse l'esistenza di diritti civici sul proprio territorio nessuno sarebbe legittimato a impugnarla di fronte al Tribunale amministrativo, salva l'improbabile ipotesi di un intestatario che voglia agire per far dichiarare il bene da lui occupato come di uso civico, agendo contro il proprio interesse.

E' la stessa questione affrontata e risolta dalla Corte Costituzionale con la pronuncia n. 46 del 1995. Venne rimessa al suo giudizio la disposizione dell'art. 29 della l. 1766 del 1927 per come interpretata dalle SS.UU. della Cassazione nel senso di escludere il potere d'ufficio del Commissario. La Corte con sentenza interpretativa chiarì la legittimità costituzionale di detto potere d'ufficio sulla base del fatto che, altrimenti, non si sarebbe ammesso *“alcun organo statale ad agire in via preventiva davanti al commissario per la tutela dell'interesse della collettività generale”* (quindi anche su istanza di privati portatori di interessi diffusi o parte della collettività titolare degli usi), lasciando allo Stato *“solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale.....; rimedio oltre a tutto inutilizzabile quando l'abuso sia stato mediato da una alienazione irregolarmente autorizzata di terre civiche a un acquirente di buona fede”* (C. Cost. n. 46 del 1995 p. 3.3).

Nel caso qui considerato si porrebbe, per come è evidente, la stessa situazione.

5.3. Circa l'oggetto del giudizio, va ancora ricordato come quello innanzi al Commissario riguardi l'accertamento degli usi civici, che possono essere provati con ogni mezzo idoneo, mentre l'impugnazione della verifica amministrativa comunale prevista dalla legge regionale sarda 19/2013 avrebbe come oggetto solo l'eccesso di potere o la violazione di legge nella sua adozione in un giudizio, quello amministrativo, che non consentirebbe comunque l'accertamento dell'esistenza degli usi, anche a volerlo considerare come mezzo per dimostrare il vizio del provvedimento.

La Legge impugnata contrasta pertanto sia con l'art. 24 primo comma della

Costituzione, perché priva i cittadini di una data comunità di agire in giudizio per l'accertamento di diritti reali loro spettanti, come sono per definizione gli usi civici, sia con l'art. 25 primo comma, perché sottrae la cognizione degli stessi al giudice naturale per investire l'amministrazione.

6. Contrarietà con l'art. 117 secondo comma lettera s) della Costituzione.

La legge regionale della Sardegna qui impugnata contrasta da ultimo con l'art. 117 secondo comma lettera s) della Costituzione, che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Gli usi civici sono parte del paesaggio inteso come bene naturale e momento di identificazione culturale delle popolazioni che vi risiedono. Ne deriva che appartengono alla legislazione esclusiva dello Stato le norme relative all'individuazione dei beni ambientali e culturali, nonché alla disciplina della loro tutela e del loro utilizzo. Lo Stato può quindi delegare alle Regioni solo l'espletamento delle attività amministrative per la tutela dei beni ambientali, e quindi anche di quelli civici, in esecuzione di discipline e indirizzi da esso totalmente dettate, per come accade attualmente.

* * *

Tutto ciò esposto, il **Consorzio Uomini di Massenzatica** insta, previa ammissione del proprio intervento, per l'accoglimento del ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della L.R. Sardegna n. 19 del 2 agosto 2013 per contrarietà agli artt. 9, 24, 25, 42 e 117 della Costituzione.

Si chiede di essere sentiti in camera di consiglio.

Roma, 9 dicembre 2013

Avv. Prof. Raffaele Volante