

Sentenza: 5 ottobre 2022, n. 236

Materia: Ordinamento civile, tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lettere h) ed s), Cost., relativamente alla materia della "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" nonché art. 118 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante "Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini"

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La norma impugnata prevede la sostituzione, «[a]lla fine del comma 1 dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici)», delle parole: «31 dicembre 2021» con le seguenti: «31 dicembre 2022». La disposizione così prorogata (ossia il citato art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007) stabilisce una procedura semplificata per la liquidazione degli usi civici, per la legittimazione delle occupazioni sine titolo di terre del demanio civico comunale e per l'affrancazione del fondo enfiteutico. In particolare, essa dispone per le aree di cui all'art. 26, comma 1, della medesima legge («aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale agricola o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani») un procedimento che esonera l'istante dal dover acquisire il parere delle comunità montane nonché l'approvazione o il visto regionali. Al contempo, l'art. 27, comma 4, della stessa legge reg. Calabria n. 18 del 2007 delinea un meccanismo di silenzio assenso, in base al quale «[l]'istanza si intende favorevolmente accolta ove il comune non comunichi entro il termine di centoventi giorni dalla presentazione il rigetto della stessa, ovvero rappresenti esigenze istruttorie o richieda l'integrazione di atti o documenti, nel qual caso, il termine è interrotto e riprende a decorrere per ulteriori centoventi giorni dall'espletamento dell'istruttoria o dall'integrazione documentale».

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata sia idonea a determinare la "stabilizzazione" di una disciplina che violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla materia della "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema", nonché l'art. 118 Cost. A suo giudizio, il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale e avrebbe modificato unilateralmente, anziché tramite la pianificazione condivisa, il regime di beni gravati dal vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in tal modo violando anche il principio di leale collaborazione. Inoltre, la disciplina impugnata andrebbe a incidere sul regime degli «usi civici e ora domini collettivi», ascrivibile alla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte esamina innanzitutto l'eccepita lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, ritenendola fondata. Essa pone in evidenza che la disciplina statale in materia di usi civici, nella sua complessa e articolata evoluzione, si è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all'ordinamento civile: il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive. (sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017)

In particolare, la disposizione regionale impugnata implicitamente si richiama ai paradigmi delineati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 nonché dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

Tale normativa statale, da un lato, adotta una prospettiva liquidatoria, riflesso di una «posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari» in quanto ritenuto foriero di conflittualità nel mondo agricolo, da un altro lato, tratteggia i caratteri dei beni che restano destinati agli usi collettivi, pur sotto l'egida della proprietà pubblica e talora della proprietà di associazioni agrarie. In base alla citata legge n. 1766 del 1927, la liquidazione degli usi civici consiste in una trasformazione del diritto reale atipico di uso civico: talora nella proprietà pubblica di una parte del fondo, che viene scorporata e divisa dalla restante parte lasciata alla proprietà privata; talora nella sua mera conversione in un canone di natura enfiteutica spettante al comune; talora nell'attribuzione della proprietà «a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria», a seguito di un meccanismo di affrancazione invertita, che fa salva l'imposizione di un canone a favore del privato. Inoltre, rispetto ai beni assegnati in proprietà a un comune, o a una frazione, o a una associazione agraria – o ad essi pervenuti all'esito dei citati meccanismi – il legislatore opera una ulteriore distinzione fra le terre con una destinazione boschiva o pascoliva e le terre «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria». Solo per queste ultime si prevede un processo di quotizzazione e l'assegnazione a privati di diritti reali di enfiteusi, fermo restando l'onere propter rem di corrispondere il canone enfiteutico e salva la possibilità, a seguito dell'apporto di migliorie, di affrancare il fondo, ciò che conduce all'acquisizione della proprietà privata. Infine, quanto al terzo paradigma cui si rapporta la previsione regionale, la legittimazione delle occupazioni sine titulo, essa riguarda – sempre in base alla legislazione statale del 1927 – l'ipotesi nella quale sui beni di proprietà di un comune, di una frazione, o di una associazione agraria si verificano occupazioni sine titulo protratte per almeno dieci anni, a fronte delle quali, se «l'occupatore [...] abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie» e se «la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni», è eccezionalmente ammesso un meccanismo di legittimazione, fatta salva l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune, della frazione o delle associazioni. In sostanza, i meccanismi di liquidazione degli usi civici, di affrancazione del fondo enfiteutico e di legittimazione delle occupazioni sine titulo delineati dal legislatore statale consentono, in talune particolari ipotesi e per differenti ragioni, di trasformare il diritto reale di uso civico in una prestazione pecuniaria. Dove invece la destinazione agli usi civici permane, la stessa legge del 1927 già prospettava, insieme alla fruizione collettiva, un regime di inalienabilità e dunque di indisponibilità del bene nonché la garanzia della sua destinazione.

Lo Stato ha delegato alle regioni le funzioni amministrative relative alle citate procedure (art. 66, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con l'eccezione dell'approvazione delle legittimazioni, di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, che deve essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata).

La delega si limita, per l'appunto, alle funzioni amministrative e, dunque, non consente alle regioni di disciplinare i presupposti sostanziali dei diversi meccanismi e, invero, neppure di intervenire sui relativi procedimenti, ove il distacco dal modello delineato dal legislatore statale finisca per tradursi in un diverso modo di incidere sul regime giuridico di tali beni, operante solo nella singola regione. La Corte ricorda come essa stessa, anche di recente, abbia escluso che il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Il contrasto della disciplina regionale impugnata con la competenza esclusiva statale, segnata dal perimetro dell'ordinamento civile, emerge poi con ulteriore evidenza, ove si passi a considerare l'impostazione della legislazione statale successiva a quella sopra richiamata. Da un lato, è stata imposta l'apposizione di un vincolo paesaggistico alle «aree assegnate alle università agrarie e [al]le zone gravate da usi civici», dall'altro lato, la disciplina recata dalla l. 168/2017, appare fortemente innovativa rispetto ai capisaldi civilistici dell'istituto, a partire dal riconoscimento di una nuova istituzione espressamente attuativa degli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 Cost., i domini collettivi, qualificati come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e riferiti a una «collettività [di] membri che traggono normalmente utilità dal fondo. A tale paradigma si raccorda

una nuova categoria di beni collettivi che ricomprende non soltanto le terre attribuite, originariamente o all'esito di liquidazioni, a comuni, frazioni o associazioni agrarie, nonché quelle derivanti da «scioglimento delle promiscuità» e da altri meccanismi previsti dalla l. 1766/1927; «da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o da donazione», ma anche le terre collettive delle comunioni familiari montane; i corpi idrici sui quali i residenti esercitano gli usi civici e, infine, le terre gravate da usi civici non ancora liquidati su proprietà di soggetti pubblici o privati.

A tutto questo insieme di beni viene riferito il regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» La natura del bene si dimostra, dunque, funzionale a un interesse di godimento collettivo che spetta ai componenti della comunità, i quali sono al contempo vincolati, nella conservazione della destinazione delle terre, al rispetto di una «comproprietà inter-generazionale» Quanto alla forma giuridica che la legge statale associa all'interesse, si tratta o di una proprietà senza attribuzione di quote, la cui titolarità è riferita a «enti esponenziali [...] di diritto privato» secondo una logica radicalmente distinta da quella del dominio individuale, ma che si colloca ugualmente nel solco della dimensione privatistica.

L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente l. 1766/1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento. Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della iniusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6, della medesima legge fa espresso riferimento al «caso di liquidazione degli usi civici». Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio. Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale.

L'impugnato art. 1 della l.r. Calabria 41/2021 non solo invade una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, ma oltretutto, nel prorogare la vigenza di una disciplina improntata alla massima semplificazione delle citate procedure, si colloca agli antipodi delle esigenze cui fa fronte la disciplina statale. Dove la legislazione statale prevede la competenza regionale e, nel caso delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge n. 1766 del 1927, il decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata, l'art. 27 prorogato dal citato art. 1 esclude tout court l'approvazione e lo stesso visto regionale, così facendo residuare la mera competenza comunale ai sensi dell'art. 14 della l.r. Calabria 18/2007. Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazioni sine titolo. Tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario, in presenza del vincolo paesaggistico, è espressamente escluso.

La Corte pertanto ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Calabria 41/2021, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto disposizione che proroga una disciplina invasiva della materia di competenza esclusiva del legislatore statale «ordinamento civile», differenziando, per il solo territorio della Regione Calabria, il modo di procedere alla liquidazione degli usi civici, all'affrancazione del fondo enfiteutico e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo e intaccando il fondamento stesso della «attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» della competenza in materia di ordinamento civile, che si rinviene «nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati»

È stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale posta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riguardo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La richiamata evoluzione della disciplina statale attesta una «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi» che – secondo un orientamento costante della Corte (sentenze n. 228 del 2021, n. 103 del 2017, n. 367 del 2007, n. 46 del 1995, n. 133 del 1993, n. 391 del 1989, n. 151, n. 152 e n. 153 del 1986) «chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il d.l. 312/1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, e, con il medesimo contenuto, il successivo codice dei beni culturali e del paesaggio hanno sottoposto a vincolo paesaggistico tutti i beni destinati a usi civici, senza operare alcuna distinzione fra destinazione boschiva e pascoliva o destinazione agricola.

La disciplina regionale contestata, nel prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare le occupazioni sine titulo, attraverso un procedimento semplificato che esclude l'approvazione o il nulla osta della regione, non solo invade la competenza esclusiva del legislatore statale in materia ambientale, ma deroga alle previsioni statali quanto ai soggetti competenti a provvedere, eludendo i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Inoltre, la disposizione regionale impugnata proroga un meccanismo di silenzio assenso nell'approvazione dei citati provvedimenti che, riguardando beni gravati dal vincolo paesaggistico, si pone in contrasto con la legislazione statale. Infatti, l'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) esclude l'applicazione del silenzio assenso cosiddetto “verticale”, ove vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente. Una tale semplificazione di procedimenti che necessitano di controlli effettivi, non surrogabili con il mero trascorrere del tempo, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. 7.

È, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che, nel disporre la proroga dell'art. 27 della l.r. Calabria 18/2007, ha invaso la competenza esclusiva del legislatore statale in materia sia di ordinamento civile sia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.