

Sentenza: 21 maggio 2024, n. 152

Materia: Nomine di competenza regionale - Proroga degli organi amministrativi - Poteri di scioglimento degli organi e conseguente commissariamento

Parametri invocati: artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) e s) della Costituzione;

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione VI

Oggetto: art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), in combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale).

Esito: Illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sezione VI, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) ed s), Cost., con riguardo – rispettivamente – alle materie “ordinamento civile” e “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. Ai sensi della lett. b), del comma 1, dell'art. 49, la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994. Tra le disposizioni ivi ricomprese rientrano l'art. 25, secondo cui il citato Capo II riguarda soggetti qualificati come “enti dipendenti” dalla Regione, e l'art. 29 che prevede incisivi poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente.

La ricorrente sezione è stata chiamata a decidere avverso la sentenza del TAR Emilia-Romagna, che aveva accolto il ricorso di un gruppo di consiglieri e magistrati della Partecipanza agraria di Cento che avevano chiesto l'annullamento delle delibere regionali con le quali erano stati disposti lo scioglimento degli organi statutari della partecipanza agraria e la nomina di un commissario. Il TAR aveva accolto il ricorso, reputando non più vigenti le norme regionali in tema di vigilanza e controllo degli organi delle Partecipanze agrarie poste alla base dell'adozione degli atti contestati, in quanto abrogate ad opera della legge n. 168 del 2017. Il giudice di secondo grado ha riformato la sentenza, ritenendo al contrario vigenti le norme regionali censurate, della cui legittimità costituzionale tuttavia dubita al punto di rimettere la questione all'attenzione della Consulta.

Secondo la ricorrente, l'art. 49, comma 1, lett. b), della l.r. n. 6 del 2004, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della l.r. n. 24 del 1994, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., con riguardo alla materia “ordinamento civile”, in quanto inciderebbe sui presupposti sostanziali di attivazione e di esercizio delle funzioni di controllo sugli enti esponenziali dei domini collettivi. Inoltre, violerebbero anche la lett. s), del medesimo comma dell'art. 117 Cost., con riguardo alla materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, nonché l'art. 9 Cost., poiché, prevedendo poteri autoritativi in grado di condizionare profondamente la vita degli enti esponenziali della collettività, finirebbero con l'incidere anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione

dell'ambiente ad essi affidate. Infine, sarebbe violato altresì l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e non proporzionalità, dal momento che le norme censurate, introducendo un'ipotesi di decadenza coattiva degli organi dell'ente esponenziale della collettività, interverrebbero direttamente sulla vita e sul funzionamento interno di tali enti, operando una scelta irragionevole, sproporzionata e non rispettosa dello spirito della riforma dei domini collettivi di cui alla legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi). In altre parole, la rimettente dubita della legittimità costituzionale sia della norma che direttamente disciplina il controllo preventivo di legittimità sugli atti della partecipazione, sia della norma che attraverso il rinvio alle disposizioni della legge regionale n. 24 del 1994, consente lo scioglimento degli organi della partecipazione e la nomina di un commissario per l'amministrazione provvisoria.

Per la difesa, la competenza della Regione a dettare regole in materia di controlli sugli enti esponenziali deriverebbe dal trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche di diritto privato.

Per la Corte, la questione di legittimità sollevata in riferimento alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. è fondata nei termini di seguito descritti.

La Corte premette che la disciplina regionale censurata qualifica le partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna quali enti dipendenti della Regione, sottoponendole, conseguentemente, alla normativa concernente i poteri di indirizzo e di vigilanza nei confronti di enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione. Per i giudici, invece, nel caso di specie, la sussistenza della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile prende le mosse da tre passaggi argomentativi: natura privatistica degli enti esponenziali delle partecipanze agrarie; competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione delle tipologie di controlli che il soggetto pubblico statale o regionale può esercitare nei confronti di enti di diritto privato; conseguente invasione della competenza esclusiva statale ad opera delle norme regionali in esame. Per quanto concerne la natura degli enti esponenziali, la Corte ricorda che la partecipazione agraria è un'antichissima forma di proprietà collettiva di terreni, risalente al medioevo, derivante per lo più da atti di diritto privato (in origine costitutivi di enfiteusi perpetue) e tuttora in uso specie in Emilia, nel Veneto e in Piemonte. Si tratta di una tra le molteplici forme di domini collettivi – che si sono sviluppate, con nomi e specificità diverse, nel territorio italiano – caratterizzata: dall'uso collettivo della terra da parte di famiglie che, in origine, possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi avevano apportato sostanziali e permanenti migliorie; dalla divisione dei terreni in vista del loro utilizzo che si effettua ogni vent'anni tra i figli maschi delle famiglie partecipanti (cosiddetti capisti); dalla assegnazione degli appezzamenti (cosiddetti capi), a patto che si dimostri l'abitazione nel territorio; dalla titolarità collettiva e indifferenziata della proprietà; dall'amministrazione affidata a una associazione agraria, quale ente esponenziale della collettività medesima. Un riconoscimento delle partecipanze agrarie quali enti esponenziali di proprietà collettive si rinviene già nella legge 4 agosto 1894, n. 397 (Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio) – poi abrogata con il d.lgs. legislativo n. 212/2010 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'art. 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246) – in base alla quale, da un lato, dovevano considerarsi persone giuridiche le associazioni istituite a profitto di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi e, da un altro lato, dovevano costituirsi in associazioni considerate egualmente persone giuridiche gli utenti ai quali fosse stata o sarebbe stata assegnata la proprietà collettiva dei fondi, a seguito di meccanismi di affrancazione di terre mediante pagamento di un canone annuo al proprietario. Con la legge n. 1766 del 1927, finalizzata alla liquidazione degli usi civici ritenuti responsabili delle conflittualità nel mondo agricolo, si registra, invece, un'inversione di tendenza attraverso un approccio cauto e diffidente rispetto a un modello di proprietà collettiva facente capo a un ente esponenziale associativo che rappresenterebbe un terzo genere estraneo alla dicotomia: proprietà privata individuale - proprietà pubblica. Invero, ai sensi dell'art. 25, terzo comma, della citata legge, è esclusa la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti sui domini collettivi, ma potrà accordarsi il

riconoscimento a quelle che siano già esistenti di fatto. Queste ultime avrebbero dovuto adeguare, nel termine di un anno, statuti e regolamenti alla stessa legge n. 1766 del 1927, sottoponendo tali atti a un controllo preventivo fermo restando, in caso di inerzia, un possibile intervento sostitutivo del soggetto pubblico. Lo scenario cambia nuovamente con l'approvazione della legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi) che, sin dal titolo dedicato appunto ai "domini collettivi", reintroduce un chiaro atteggiamento di *favor* per il modello della proprietà collettiva, facente capo a enti esponenziali di diritto privato. In particolare, tale legge ascrive ai beni collettivi le terre collettive comunque denominate appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo (comunità familiari montane) e tutti i domini collettivi appartenenti a comunità familiari, fra cui le partecipanze agrarie. L'art. 1, comma 2, della l. 168/2017 riconosce agli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini, personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria. L'art. 2, comma 4, della medesima legge precisa, inoltre, che i "*beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari*". Da quanto detto, emerge espressamente la qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future. Ne deriva uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato. La Corte sottolinea come nel caso dei domini collettivi, il legislatore dimostra una propensione a favorire la gestione da parte degli enti di diritto privato, avendo previsto che i comuni possano gestire i beni collettivi solo qualora manchino enti esponenziali, e stabilendo che, in tal caso, i comuni li devono amministrare in maniera separata e ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali. Posto che la natura privatistica riconosciuta *ex lege* agli enti esponenziali non comporta che essi siano, in quanto tali, sottratti a qualunque controllo, per la Corte il profilo da verificare, a questo punto, è quello della competenza - fra Stato e regioni - a regolare tale aspetto della disciplina degli enti di diritto privato.

La Consulta ricorda che in precedenti pronunce è stato evidenziato come l'individuazione dei controlli che le autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato debba ascriversi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile" nella quale rientra la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza. Pertanto, l'art. 49 della legge Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui rende applicabile alle partecipanze agrarie il Titolo III, Capo II, della legge Emilia-Romagna n. 24 del 1994 (che consente appunto lo scioglimento da parte della Regione degli organi della Partecipanza agraria nonché la nomina di un commissario straordinario) ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile". Invero, la disciplina censurata non si limita a regolare profili organizzativi, indicando i soggetti competenti a livello regionale ad effettuare i controlli previsti dalle norme statali, ma determina il contenuto del controllo stesso qualificando le Partecipanze agrarie quali enti dipendenti della Regione sottoposti in quanto tali alle norme regionali relative ai poteri di indirizzo e vigilanza nei confronti di enti, istituti e aziende dipendenti della Regione. E quindi, estende alle partecipanze agrarie - enti di diritto privato - i poteri di indirizzo e vigilanza, compresi i controlli sostitutivi, previsti per gli enti dipendenti dalla Regione. Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l'art. 49, comma 1, lett. b), della legge Emilia-Romagna n. 6 del 2004, limitatamente alle parole "ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994".