NOMOS
Le attualità nel diritto
Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

# Sentenza n. 125 del 2025

Presidente: Giovanni Amoroso – Giudice relatore e redattore: Massimo Luciani
*decisione del 21 maggio 2025, deposito del 24 luglio 2025*
*comunicato stampa del 24 luglio 2025*

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**
*atto di promovimento: ordinanza n. 241 del 2024*

**parole chiave**:
USI CIVICI – AMBIENTE – DIRITTO DI DIFESA – TERZIETÀ E IMPARZIALITÀ DEL GIUDICE – PRINCIPI SUPREMI

**disposizione impugnata**:
- art. 29, comma 2, della legge 16 giugno 1927, n. 1766

**disposizioni parametro:**
- artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;
- art. 6 della CEDU;
- art. 47 della CDFUE

**dispositivo:**
inammissibilità

La Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, era chiamata a decidere sull'impugnazione da parte della società Autostrade per l'Italia spa della sentenza 4 aprile 2022, n. 67, del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Toscana, Lazio e Umbria, con la quale era stata accertata l'appartenenza di alcuni fondi situati nel territorio della Selva Grande (o bosco di Anagni) alla «proprietà collettiva dei naturali di Anagni».

Il giudice *a quo* dubitava della costituzionalità della disposizione censurata, la quale, nel riconoscere al commissario agli usi civici **il potere di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari** che lo stesso avrebbe dovuto successivamente decidere, suscitava perplessità con riguardo al **diritto di difesa** e alla garanzia di un **giudice terzo e imparziale**.

Nell'ordinanza di rimessione veniva ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale della materia, attribuendo particolare rilievo alla sentenza n. 46 del 1995, con la quale la Corte costituzionale aveva plasmato il contenuto della disposizione censurata, avendone dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non consentiva al commissario agli


ISSN 2279-7238

usi civici di continuare a esercitare d'ufficio la sua giurisdizione dopo il riordino delle funzioni amministrative in tale materia. Il **potere officioso del commissario agli usi civici**, infatti, appariva fondamentale per assicurare la **tutela preventiva dell'interesse collettivo alla conservazione dell'ambiente**, al punto da aver indotto la Corte a ritenere giustificabile, sia pure in via temporanea, la concentrazione di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti in capo al medesimo organo.

Nel rimettere la questione alla Corte costituzionale, il giudice *a quo* sosteneva che fossero ormai maturi i tempi per una revisione della decisione citata, così da porre fine alla perdurante lesione del diritto di difesa e del diritto a un giudice terzo e imparziale.

Il giudice delle leggi si trova quindi a dover decidere se gli argomenti a fondamento del **bilanciamento tra interessi costituzionali compiuto nella sentenza n. 46 del 1995** conservino la loro attualità o se si imponga la necessità di aggiornare l'indirizzo giurisprudenziale affermato all'interno di quella pronuncia e più volte ribadito nei trent'anni successivi.

La Corte costituzionale ribadisce in premessa **l'assoluta necessità di riconoscere al commissario agli usi civici poteri ufficiosi di impulso processuale, al fine di garantire un'adeguata tutela dell'ambiente**. Trattandosi, infatti, di un interesse di rilievo nazionale, esso può essere efficacemente protetto solo se affidato alla vigilanza di un organo statale a ciò appositamente deputato. Il giudice costituzionale ricorda i numerosi moniti rivolti nel tempo al legislatore affinché adeguasse la disposizione censurata al principio della terzietà e dell'imparzialità del giudice, precisando tuttavia che, ogniqualvolta è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 29, comma 2, della legge n. 1766 del 1927, è sempre prevalsa l'opzione per il mantenimento della norma vigente, ritenuta **preferibile rispetto alle conseguenze derivanti da una pronuncia di accoglimento**.

La Corte costituzionale sottolinea come, pur non richiamati dal giudice *a quo* in qualità di parametri, nell'ordinanza di remissione assumano rilievo anche gli artt. 9 e 32 Cost. in riferimento alle esigenze di tutela dell'ambiente.

A tal proposito, la Corte osserva che due dei parametri costituzionali evocati, gli artt. 9 e 111 Cost., sono stati oggetto di revisione costituzionale: il primo ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022, il secondo tramite la legge costituzionale n. 2 del 1999. A fronte di ciò, il giudice delle leggi si interroga su quanto le modifiche costituzionali citate abbiano inciso su tali disposizioni ai fini della decisione e, stante l'**impossibilità (anche) per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale di alterare o sovvertire i principi fondamentali o supremi che definiscono l'identità della Costituzione repubblicana**, giunge alla conclusione che né la revisione costituzionale del 1999 né

quella del 2022 abbiano alterato i principi fondamentali citati nella loro consistenza essenziale.
Una volta escluso che le suddette revisioni costituzionali impongano un mutamento nella soluzione raggiunta nella sentenza n. 46 del 1995, la Corte costituzionale si chiede se non sia stato lo stesso **decorso del tempo a rendere necessaria una modifica** della precedente giurisprudenza, ritenendo che **le esigenze a fondamento della sentenza n. 46 del 1995 restino attuali** nonostante il tempo trascorso: da un lato, infatti, l'interesse alla tutela dell'ambiente continua ad avere carattere nazionale ed esige che sia individuato un soggetto istituzionale che si attivi a livello statale per assicurarne la protezione; dall'altro, in assenza di soluzioni diverse approntate dal legislatore, tale necessità può essere *medio tempore* soddisfatta tramite il conferimento del potere di iniziativa processuale al commissario agli usi civici.
Prendendo atto di non poter offrire, attraverso le proprie pronunce e senza compiere scelte di natura politica, una soluzione che sia idonea ad assicurare una tutela effettiva ai domini collettivi quali beni ambientali e al tempo stesso rispettosa degli artt. 24, 111, e 117, primo comma, Cost., il giudice delle leggi dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionali sollevate e, **stigmatizzando la prolungata inerzia del legislatore e sottolineando l'essenzialità di un intervento organico in materia**, rivolge a quest'ultimo un nuovo monito affinché modifichi la normativa, correggendo la disarmonia causata dalla concentrazione nella figura del commissario agli usi civici di funzioni di impulso processuale e funzioni giudicanti.

*Nicola Strangis*