

N.

Reg. Dec.

N. 8549

Reg. Ric.

ANNO 1996

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello, n. 8549/1996, proposto dalle Comunanze agrarie del Comune di Montemonaco, vale a dire la Comunanza di Foce, la Comunanza di Rocca, la Comunanza di Pignotti, la Comunanza di Isola S. Biagio e la Comunanza di Colleregnone, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi, per delega a margine, dall'avv. Lelio Cremisini, presso il cui studio sono elettivamente domiciliate in Roma, alla via D. Millelire, n. 6,

contro:

.- la Presidenza della Repubblica, in persona del Presidente p.t., la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del presidente del Consiglio p.t., il Ministero dell'ambiente, in persona del Ministro p.t., e il Comitato interministeriale per la programmazione economica - C.i.p.e., in persona del legale rappresentante p.t., tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici per legge domiciliario in Roma, alla via dei Portoghesi, n.12;

.- la Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., rappresentata e difesa, per mandato in calce all'esemplare notificato dell'appello, giusta delibera di G. reg. di resistenza 24 gennaio 1994, n. 160, dagli avv.ti Antonio Cochetti e Simonella Coen, con elezione di domicilio presso lo studio del primo, in Roma, alla via Salaria, n. 400;

.- la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., non costituita;

.- l'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso, per delega a margine di atto di costituzione, autorizzata da delibera di incarico 21.10.1996, n. 101, dall'avv. Maria Athena Lorizio, con elezione di domicilio presso il suo studio in Roma, alla via Dora, n. 1;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione II-bis, 12 settembre 1995, n. 1350, resa fra le parti, non notificata, recante rigetto del ricorso delle attuali appellanti, n. di quel T.A.R. 1981/1994.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio delle autorità statali sopra elencate, della Regione Marche e dell'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

data per letta, alla pubblica udienza del 3 luglio 2001, la relazione del consigliere Paolo Numerico e uditi l'avv. Cremisini, l'avvocato dello Stato Varrone e l'avv. Larizio;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con decreto del febbraio 1990 il Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Regione Marche perimetrò provvisoriamente il Parco Nazionale dei Monti Sibillini, dettando le opportune misure di salvaguardia (in attuazione dell'art. 18 comma 1, lett. c, della L. 11 marzo 1988 n. 67, dettante l'istituzione di tale Parco con le procedure dell'art. 5 L. 8 luglio 1986, n. 349, in attesa dell'apposita legge quadro di settore).

Con d.P.R. 6 agosto 1993 il Parco in parola è stato definitivamente istituito in conformità ai principi in materia di aree naturali protette, di cui alla L. 6 dicembre 1991, n. 394.

Davanti al T.A.R. per il Lazio ricorsero le Comunanze agrarie del Comune di Montemonaco (v.le elencate nell'epigrafe della presente pronuncia: n.d.r.), deducendo violazione di legge ed eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità, contraddittorietà, manifesta ingiustizia, difetto di motivazione, difetto di procedimento e sviamento.

In sostanza le Comunanze lamentavano che il decreto istitutivo non aveva richiesto parere agli enti pubblici minori, in violazione dell'art. 1 della L. n. 394/91.

Applicandosi l'art. 35 stessa L., erano stati ritenuti compatibili gli atti già adottati nella perimetrazione provvisoria. Ma la compatibilità sarebbe mancata per l'assenza di un accordo di programma ex art. 27 L. 8 giugno 1990, n. 142.

Il decreto era stato comunque adottato in applicazione di disposizioni – gli artt. 8 e 10 (rispettivi commi 1) – incostituzionali per violazione degli artt. 5 e 118 Cost..

Mentre la Presidenza del Consiglio dei ministri si costituiva con il semplice foglio di resistenza, la Regione Marche e l'Ente Parco si costituivano e diffusamente contestavano le tesi avversarie.

Dopo ulteriore documentazione e scritti difensivi., il ricorso era deciso e respinto con la sentenza del T.A.R. adito, Sezione II bis, in epigrafe, contro la quale si gravarono le Comunanze soccombenti.

Esse premettevano che la Regione Marche avrebbe attuato un comportamento omissivo del riconoscimento e della conservazione dei territori silvo-pastorali nei riguardi di tutte loro, salvo la Comunanza di Foce.

Aggiungevano di non essere mai state contrarie all'istituzione del Parco, e a suo tempo avevano tentato di consorziarsi per collaborare con il Ministero ai fini della primitiva perimetrazione, subendo per altro annullamento delle relative deliberazioni, oggetto di ricorso straordinario pendente (all'epoca della produzione dell'appello e tuttora al momento dell'udienza).

Davano anche conto di un referendum del Comune di appartenenza per lo spostamento a monte della perimetrazione e di una risposta ministeriale a tale sollecitazione con la quale risposta si invitava l'Ente parco a svolgere l'istruttoria.

Proseguivano nella premessa le Comunanze, adducendo di essere state invano, fin dal 1989, alla ricerca di un accordo programmatico, giusta l'art. 27 della legge 142/90.

In diritto deducevano un motivo di erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto della questione in esame e dei motivi prodotti in primo grado.

Riproposti questi ultimi, inclusa la questione di costituzionalità, le ricorrenti, di fronte ad una delle considerazioni del primo Giudice, circa il carattere divenuto privato degli enti in parola, obiettavano un'altra questione di costituzionalità, perché la legge 31 gennaio 1994, n. 97, che aveva delegato alla legge regionale le modalità per il conferimento della personalità privata, sarebbe in contrasto con gli artt. 72 e 77 Cost..

Si costituirono le autorità statali intime (P. C. dei m., Presidenza della Repubblica, Min. ambiente e Cipe), la Regione Marche e l'Ente Parco.

Le istanti hanno di recente depositato la normativa costituzionale approvata sullo scorcio della decorsa legislatura e l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum in ordine alle due richieste proposte in tema.

E' pervenuto il fascicolo di ufficio.

Hanno prodotto memorie l'Avvocatura dello Stato e l'Ente Parco, da un lato, e la difesa delle Comunanze, dall'altro.

All'udienza la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

L'appello ripropone l'interessante questione della natura delle Comunanze agrarie, posto che, assumendo di essere enti locali territoriali, esse sostengono che nel procedimento di perimetrazione e poi di costituzione dell'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini avrebbero dovuto essere sentite.

Se non lo furono e se questo fosse ascrivibile alla legge – art. 8 L. n. 394/1991 –, sarebbe questa legge ad essere incostituzionale ex art. 5 e 118 Cost..

Si accenna ancora alla mancanza di accordi di programma che avrebbero reso incompatibile l'utilizzo degli atti provvisori per l'iniziale perimetrazione del 1990.

Infine, dato che la sentenza ha accampato l'avvenuta istituzionalizzazione nel settore privato delle Comunanze, con una delega, in proposito, alla legge regionale, l'art. 3 L. 31 gennaio 1994, n. 97, che detta procedura di privatizzazione ha stabilito, contrasterebbe con gli artt. 72 e 76 Cost.. Nella memoria, traendo spunto da un accenno in ricorso, si assume anche la violazione dell'art. 44 Cost..

Tutte le tesi delle ricorrenti sono infondate.

Si premette che le considerazioni anticipate, nel fatto del gravame - circa un tentativo delle Comunanze, al fine di partecipare alla definizione della prima perimetrazione, di costituirsi in consorzio, sembra di carattere privato, tentativo rimasto bloccato dal Coreco marchigiano - sono del tutto inconferenti, riguardando vicenda collaterale, e non appartengono nemmeno alla serie dei motivi.

Per il resto, il T.A.R. appare convincente quando nota, in sostanza, che la legge 394/91 formalmente non prevede la presenza dei comuni e men che mai della comunanze agrarie nel procedimento di creazione del parco nazionale.

In ogni caso, consta che i comuni furono sentiti in sede di perimetrazione provvisoria nella commissione paritetica istituita con decreto del 1988 dal Ministero dell'ambiente.

Gli atti relativi furono poi utilizzati, in quanto rettamente intesi come compatibili.

E' priva di rilievo la deduzione della mancanza di un accordo di programma preventivo, se non altro, perché, come nota il T.A.R., la legge 142 del 1990 fu successiva al decreto di perimetrazione provvisoria.

In ogni caso, l'accordo di programma non è mai stato richiesto per legge ai fini della nascita di un Parco.

La deduzione delle iniziative concordate, di cui all'art. 1, comma 5, della L. quadro 6 dicembre 1991, n. 394, si spiega nell'ottica di interventi relativi ad aree naturali protette già istituite.

Comunque, per l'art. 8 della L. quadro predetta, il provvedimento è semplificato, bastando il parere della Regione o delle Regioni interessate.

Per altro, le Comunanze agrarie di cui si tratta, pur legislativamente previste nel 1896, come collegate alle analoghe istituzioni presenti negli Stati pontifici, sono state da ultimo identificate dalla Cassazione civile, ss. uu, 13 maggio 1980, n. 3135, non più come enti pubblici economici, ma come enti pubblici di tipo semplice, senza con ciò acquisire la natura di enti locali territoriali, trattandosi di enti volti semplicemente alla gestione di domini agrari comuni.

Questa caratteristica spiega il perché il Legislatore nazionale, nella sua non arbitraria discrezionalità, abbia pensato bene di privatizzare una categoria di enti ormai, per così dire, obsoleti nel settore pubblicistico, sia pure con l'affidamento del meccanismo ad una legislazione di attuazione delle Regioni (cfr. il cit. art. 3 L. n. 97 del 1994).

Sgombrato il campo dalle censure di violazione di legge ordinaria, si possono affrontare le questioni di costituzionalità, cui, come si comprende dalla memoria conclusiva, le appellanti confidano le loro maggiori speranze di vittoria.

Si tratta, tuttavia, di speranze mal riposte, perché le questioni di costituzionalità sono manifestamente infondate.

Il T.A.R. ha esattamente evidenziato che le Comunanze non sono enti locali territoriali, sia per la loro storia, sia per il carattere di gestori di condomini rurali. E' fuori luogo pertanto il richiamo agli artt. 5 e 118 Cost..

Era stata richiamata, a riprova del carattere di ente non territoriale della Comunanze, la recente legge n. 97 del 1994, che appunto ha affidato alle leggi di attuazione delle regioni le modalità per concretizzare l'ivi prevista privatizzazione.

Sul punto in appello le istanti conducono una questione di costituzionalità, equivocando sul significato della parola "delega" usata nell'art. 3 lettera a) di detta legge.

Esse pertanto segnalano, come già accennato, la pretesa violazione dell'art. 72 Cost., sul procedimento legislativo per le leggi deleganti, e dell'art. 76 Cost., per gli aspetti soggettivi e oggettivi della legge delegata.

Oppone giustamente l'Ente parco che la legge 97/94 è non una legge di delegazione, ma una legge ordinaria, che detta norme organizzative degli enti di gestione dei patrimoni silvopastorali. La fonte legislativa utilizzata rispetta, quindi, anche il canone dell'art. 44, sui provvedimenti relativi alle zone montane.

Quanto alla delega, questa è una normativa che si limita ad attribuire alle Regioni, a mente dell'art. 117, u.c., Cost., nella forma ancora vigente, un potere di attuazione. Il che non ha nulla a che vedere con la delegazione legislativa in senso tecnico. In definitiva l'approvazione della legge ordinaria in commissione e la destinazione alle Regioni di compiti legislativi esecutivi appare giustificata e priva di contrasti con i parametri invocati della Carta fondamentale.

Per le considerazioni esposte, l'appello va respinto.

Le spese del grado possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta:

- .- respinge il ricorso in appello;
- .- compensa fra le parti le spese del grado di giudizio;
- .- ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità pubblica.

Così deciso in Roma, il 3 luglio 2001, dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, riunita in camera di consiglio, con l'intervento dei signori magistrati:

- .- Giovanni Ruoppolo, presidente;
- .- Paolo Numerico, consigliere estensore;
- .- Giuseppe Romeo, consigliere;
- .- Lanfranco Balucani, consigliere;
- .- Domenico Cafini, consigliere.

Il Presidente

L'Estensore Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria

N.R.G. 8549/96

AT