

REPUBLICA ITALIANA

Sent. 5954 / 2000

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione prima ter) ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi nn. 7640 e 9425 del 1997 proposti da SIVIERI Ugo, AILLAUD Enrico, PAGANO, Gabriella, SPENA Santi, PASTA Adriano, MOZZETTI Fabio, CORVINELLI TOSTI Anna, STAGLIANO' Gregorio, in proprio e nella qualità di consiglieri di amministrazione dell'Associazione "Residenti agli Altipiani di Arcinazzo" e da CASTELLI Sergio, in proprio e nella qualità di presidente della medesima Associazione, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Vincenzo CERULLI IRELLI e Alessia MONTANI ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Roma, via Dora n. 1

c o n t r o

la Regione Lazio, in persona del Presidente p.t. della Giunta Regionale
e nei confronti

- del Comune di Arcinazzo, in persona del Sindaco p.t.
- del Commissario agli usi civici per il Lazio, Umbria e Toscana

per l'accertamento

quanto al ricorso n. 7640 del 1997

dell'obbligo della Regione Lazio di provvedere all'approvazione, ai sensi dell'art. 29, ult.co., L. 16.6.1927 n. 1766, dell'atto di conciliazione del 27.4.1995 sottoscritto dal Comune di Arcinazzo e dai membri dell'Associazione dei residenti agli Altipiani di Arcinazzo.

5

per la liquidazione dei diritti di uso civico di pascolo invernale spettanti alla popolazione di Arcinazzo sul territorio degli Altipiani

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 9425 del 1997

dell'atto della Regione Lazio - Assessorato Sviluppo del Sistema Agricolo e del Mondo rurale, sett. 65, uff. V - del 22.5.1997, prot. 4103 con il quale l'amministrazione regionale dichiara di non volere procedere all'approvazione dell'atto di conciliazione sottoscritto dinanzi al Commissario agli usi civici in data 27.4.1995; nonché degli atti precedenti e presupposti tra i quali, in particolare, l'atto dell'Assessore in data 23.2.1997 e della successiva nota del medesimo Assessore in data 23.6.1997, con la quale si dispone il rinvio "della decisione finale sulla controversia di cui all'oggetto" al Commissario agli usi civici, in quanto "la Regione non ritiene di potere addivenire all'approvazione dell'atto di conciliazione sottoscritto dalle parti in data 27.4.1995", con la conseguente dichiarazione dell'obbligo dell'amministrazione regionale di adottare l'atto di approvazione di cui all'art. 29, ult. co., L. n. 1766 del 1927.

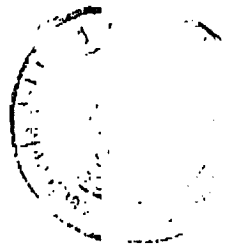
Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione regionale;

Vista la memoria prodotta dalla parte resistente;

Visti gli atti tutti della causa;

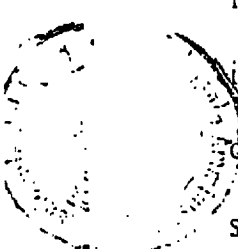
Uditi alla pubblica udienza del 16 marzo 2000 l'Avv. Cerulli Irelli per i ricorrenti e l'Avv. dello Stato De Socio per l'Amministrazione resistente;



Udito. inoltre, il relatore, Consigliere Nicolina Pullano:

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O



Con il ricorso n. 7649 del 1997 i ricorrenti chiedono la declaratoria di illegittimità del comportamento omissivo tenuto dalla Regione Lazio in ordine all'approvazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 29 della L. 16.6.1927 n. 1766, dell'atto di conciliazione del 27.4.1995 sottoscritto dal Comune di Arcinazzo e dai membri dell'Associazione dei residenti agli Altipiani di Arcinazzo per definire la vertenza demaniale tra gli stessi insorta per l'accertamento e rivendica di proprietà e diritti collettivi sugli Altipiani di Arcinazzo.

Nel dubbio che gli uffici regionali possano aver ritenuto che fosse loro compito istruire nuovamente la pratica demaniale che ha portato alla conciliazione, attraverso una valutazione nel merito delle scelte effettuate dalle parti ed approvate dal Commissario, deducono che ciò è vietato, perché il potere di controllo delle conciliazioni, che nel nuovo ordinamento della materia è attribuito alle Regioni, può consistere esclusivamente nella verifica della legittimità degli atti deliberativi dell'ente che hanno condotto all'assunzione delle decisioni prese a base della conciliazione, mentre è escluso un sindacato di merito sulle decisioni assunte, che sono di esclusiva competenza del Commissario nella sua veste di giudice.

Deducono, inoltre, che, qualora si dovesse ritenere che il controllo di cui all'art. 29, una volta trasferito alle Regioni, conservi il suo originario contenuto, la norma sarebbe incostituzionale per violazione

dei principi di riparto delle attribuzioni tra organi statali e organi regionali (artt. 117 e ss. Cost.), di riparto delle attribuzioni giurisdizionali rispetto a quelle amministrative (art. 101 della Cost.), di supremazia della funzione giurisdizionale rispetto a quella amministrativa (artt. 24-113 Cost.) e dell'indipendenza della funzione giurisdizionale (art. 104 Cost.).

Nelle more del giudizio l'amministrazione regionale, con atto del 3.2.1997 dell'Assessorato Sviluppo del Sistema Agricolo e del Mondo Rurale, ha negato l'approvazione dell'atto di conciliazione e con successivo atto del 23.6.1997, ha invitato il Commissario degli usi civici ad adottare la decisione finale sulla controversia, non potendo la Regione addivenire all'approvazione dell'atto di conciliazione.

Per l'annullamento degli atti suddetti i ricorrenti, con il ricorso n. 9425 del 1997, hanno dedotto i seguenti motivi di gravame:

I - Violazione degli artt. 24, 101, 104 113, 117 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 29, quinto comma. L. 16.6.1927 n. 1766 e 66, quinto comma. d.P.R. 27.7.1977 n. 616. Eccesso di potere.

I ricorrenti sviluppano le censure rubricate riproponendo gli argomenti difensivi del precedente ricorso.

II - Violazione e falsa applicazione dell'art. 7. L. 16.6.1927 n. 1766 e dell'art. 4 L. reg. 3.1.1986 n. 1. Straripamento di potere.

a) - L'atto del 23.6.1997, con il quale gli uffici del Regione rimettono al Commissario agli usi civici "la decisione finale sulla controversia" è palesemente inesistente per carenza assoluta di potere ed appare,

inoltre inficiato da assoluta incompetenza, in quanto adottato dall'Assessore anziché dalla Giunta Regionale.

b) - Il precedente atto del 22.2.1997, nel quale sono esplicitati i motivi che spingerebbero l'amministrazione regionale a non approvare l'intervenuta conciliazione (sarebbe mancata la decisione del Commissario in ordine alla demanialità dei terreni e il metodo seguito per la determinazione del prezzo non sarebbe conforme a quanto stabilito dall'art. 7 L. n. 1766/1927 e dall'art. 4 L. reg. n.1/86) è, in parte, incomprensibile e, in parte, inesatto.

Infatti, con la sentenza non definitiva del 5.7.1991 il Commissario aveva accertato la sussistenza di un residuo uso civico di pascolo invernale sui terreni dell'Altopiano, ma esclusa l'originaria appartenenza demaniale civica dei terreni, restando incerto solo se gli usi civici erano ancora esercitati al momento della stipulazione degli atti di compravendita tra il Comune di Arcinazzo e gli attuali proprietari (situazione questa che avrebbe comportato la nullità degli atti di compravendita).

La successiva perizia dell'arch. Recchia disposta dal Commissario aveva però escluso l'esistenza di usi civici all'epoca degli atti di trasferimento e, pertanto, si era addivenuti alla conciliazione senza attendere la sentenza definitiva.

Per quanto concerne il criterio seguito dallo stesso arch. Recchia per la determinazione del prezzo da corrispondere al Comune per la liquidazione del suddetto ius pascendi è evidente che, trattandosi di una conciliazione, il parametro non poteva essere quello derivante da

una rigida applicazione della legge e, comunque, è stato seguito il criterio indicato dall'art. 7 della L. n. 1766/1927, con riferimento al quale va interpretata anche la legge regionale.

L'amministrazione intimata si è costituita in entrambi i giudizi e, con successiva memoria, ha illustrato i motivi di infondatezza degli stessi.

DIRITTO

I due ricorsi vanno riuniti per la loro evidente connessione.

Il primo ricorso va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto, nelle more processuali, è venuta meno l'inerzia dell'amministrazione regionale che aveva dato luogo alla proposizione del gravame, essendo stato adottato il provvedimento, nella specie negativo (non approvazione della conciliazione di cui si dirà), previsto dall'art. 29, quinto comma, della L. 16.6.1927 n. 1766.

Il secondo ricorso è fondato.

Appare opportuno preliminarmente e sommariamente ricordare i fatti che hanno preceduto l'adozione del provvedimento impugnato.

Nel corso di un giudizio pendente dinanzi al Commissario agli usi civici tra il Comune di Arcinazzo ed alcuni proprietari di terreni siti sugli Altipiani di Arcinazzo, per l'accertamento della natura demaniale di detti terreni (che, a suo tempo, erano stati oggetto di atti di compravendita tra le stesse parti) e dell'eventuale esistenza, sui medesimi terreni, di diritti di uso civico, a seguito di una sentenza non definitiva del Commissario, il quale aveva disposto, con separata ordinanza una ulteriore perizia tecnica (affidando l'incarico all'arch. Recchia), le parti contendenti, all'esito di detta perizia (nella quale si



precisava che i terreni non avevano mai avuto natura demaniale. in quanto il Comune ne deteneva il dominio a titolo di enfiteusi, ma che, comunque, su di essi gravava un uso civico di pascolo invernale a favore della popolazione di Arcinazzo), hanno deciso di addivenire ad una conciliazione della vertenza allo scopo di evitare le lungaggini del procedimento di liquidazione del suddetto uso civico, da intraprendere dopo la sentenza di accertamento del Commissario.

Con la predetta conciliazione, redatta il 27.4.1995 dinanzi al Commissario, dopo che il Consiglio Comunale di Arcinazzo aveva deliberato di provvedere all'affrancazione del canone enfiteutico gravante sui terreni, si è sostanzialmente convenuto di liquidare l'uso civico di pascolo invernale mediante il pagamento da parte dei soggetti interessati delle somme a ciascuno imputabili in ragione dell'estensione del terreno, mediamente valutato dallo stesso consulente, arch. Recchia, sulla base di un insieme di considerazioni tecniche e socio economiche, in L. 1.140 al mq.

Il Commissario ha, quindi, trasmesso la conciliazione agli uffici regionali per l'approvazione e, come si è anticipato, la determinazione regionale è stata di segno negativo, avendo il competente assessorato ritenuto che mancava "un presupposto della conciliazione, cioè l'incertezza sulla qualitas soli (e, di conseguenza sul titolo di proprietà)" e che "il valore indicato nella proposta conciliativa (L. 1140/mq)" fosse "notevolmente inferiore a quello applicato per liquidazioni già deliberate su terreni di analoghe caratteristiche".

Pertanto, lo stesso assessorato, con separata nota, rinviava al Commissario agli usi civici "la decisione finale sulla controversia".

Con il primo motivo di gravame i ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 29, quinto comma della L. n. 1766 del 1927, in combinato disposto con l'art. 66 del d.P.R. 27.7.1977 n. 616, in quanto ritengono che gli uffici regionali avrebbero dovuto astenersi dall'effettuare un controllo di merito sulla predetta conciliazione, non essendo tale controllo compatibile con la natura giurisdizionale dell'atto di conciliazione.

Al riguardo occorre innanzi tutto convenire con la difesa dell'amministrazione resistente che il controllo di cui trattasi, come è stato puntualmente ed inequivocabilmente chiarito dal C.d.S. (Sez. II, 11.2.1981 n. 1277/79), non può che essere un controllo di merito.

Pertanto, tale controllo, che nella ratio della normativa fondamentale in materia doveva servire a verificare l'opportunità della conciliazione stipulata tra le parti interessate nel corso del procedimento amministrativo di accertamento, valutazione e liquidazione dei diritti di uso civico - procedimento che poteva anche comportare una fase contenziosa in caso di contestazione della demanialità del suolo o altro, la quale veniva gestita dallo stesso Commissario - allo stato non appare più possibile, in quanto, se così fosse, gli uffici regionali finirebbero con il sindacare un atto giurisdizionale.

Infatti, il Commissario agli usi civici, cui l'art. 27, primo comma, L. n. 1766 del 1927 assegnava funzioni promiscue (amministrative e giurisdizionali), dopo la riforma del 1977 (v. art. 66, quinto comma,

del d.P.R. 24.7.1977 n. 616, che ha devoluto alle Regioni tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici), svolge unicamente funzioni giurisdizionali; pertanto, anche la conciliazione, qualora sia stipulata in sede giudiziale, pur richiedendo sempre una convenzione, non può essere assimilata ad un negozio privato puro e semplice, ma, caratterizzandosi strutturalmente per il necessario intervento del giudice e funzionalmente per l'effetto processuale di chiusura del giudizio nel quale interviene, si concreta in un atto processuale impugnabile secondo le regole procedurali in materia.

Ne consegue che, se si vuole dare una interpretazione dell'art. 29, quinto comma, conforme ai principi costituzionali, si deve necessariamente concludere che il controllo ivi previsto può essere ancora esercitato sulle sole conciliazioni che si stipulano nel corso del procedimento amministrativo per la liquidazione degli usi civici, lo scioglimento delle promiscuità, la verifica delle occupazioni, ecc., di competenza degli uffici regionali, con esclusione, quindi, delle conciliazioni che si stipulano dinanzi al Commissario agli usi civici.

Pertanto, nella specie, la Regione, anche se il Commissario aveva erroneamente trasmesso la conciliazione di cui trattasi (probabilmente secondo il pregresso iter procedimentale), era tenuta a dichiarare la propria incompetenza ad esercitare il controllo in questione, essendole precluso il sindacato di merito di un atto giurisdizionale.

Per tale ragione il ricorso va accolto, con assorbimento delle censure non esaminate, e, per l'effetto, gli atti impugnati vanno annullati.

Le spese del giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione Prima Ter, riunisce i ricorsi in epigrafe; dichiara improcedibile il ricorso n.7640/97; accoglie il ricorso n.9425/97 e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 16 marzo 2000 con

l'intervento dei Signori:

Cesare	Mastrocola	Presidente
Nicolina	Pullano	Consigliere est.
Italo	Riggio	Consigliere

slmc

Cesare Mastrocola
Nicolina Pullano
Italo Riggio

PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA

IL 17 MARZO 2000

IL SEG

[Handwritten signature]



17 MARZO 2000

Regione Lazio

[Handwritten signature]

14