

Archivio
F. Bernage

27

A. P. T. N.

DOCUMENTO MOLTO IMPORTANTE

SENTENZA CONSIGLIO DI STATO 1971

Italia Nostra contro
Provincia di Trento

ricorso contro strada lago di Tovel -
Malga Florana
ma soprattutto, in questo documento
I.N. (e quindi poi tutte le associa-
zioni simili) sono state consi-
derate definitivamente e pure i ricorsi
(cosa che prima non era ammessa)

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 2320 Reg.Ric.

ANNO 1971

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

DECISIONE

sul ricorso n.2320/71 proposto dall'Associazione "Italiana Nostra" in persona del Presidente e rappresentante in giudizio Giorgio Bassani, rappresentato e difeso dagli avvocati Sandro Canestrini e Massimo Severo Giannini, e presso questo ultimo elettivamente domiciliata in Roma, Via S.Caterina da Siena, n. 46,

contro

la Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Trento, rappresentata e difesa dagli avvocati Feliciano Benvenuti e Vitaliano Lorenzoni, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, Via Nizza, 45,

per l'annullamento

della delibera n. 1871 n. 23-7-1971 della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Trento, con la quale la medesima ha approvato il progetto di lavori per la costruzione di una "strada di ^{punto}

(2) Lago di Tovel - Malga Flavona", autorizzando altresì l'indizione della gara di appalto dei lavori di cui al II lotto della strada medesima.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 3 novembre 1972 la relazione del Referendario Varano e uditi, altresì, l'avvocato Giannini per la ricorrente e l'avvocato Benvenuti per l'amministrazione resistente.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato in data 23 settembre 1971 l'Associazione "Italia nostra" ⁱⁿ persona del Presidente, ha impugnato la delibera n. 1871 del 23 luglio 1971 pubblicata il 25 luglio 1971 con la quale la Giunta provin-

ciiale di Trento ha approvato il progetto di lavori per la costruzione di una strada di parco dal Lago di Tovel alla località Malga Flavona, autorizzando altresì l'indizione di una gara di appalto dei lavori di cui al II° lotto della strada medesima.

Premessa la giustificazione del proprio interesse all'accoglimento del ricorso, indicato nella titolarità di scopi relativi allo stimolo per l'applicazione delle leggi vigenti sulla tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

1) incompetenza assoluta per materia:

la delibera costituisce violazione del disposto della legge provinciale 2 marzo 1964, n.2 per contrasto con il piano urbanistico provinciale (artt. 1 e 7) che disciplina esattamente e con criteri particolarmente restrittivi la strada di accesso al lago di Tovel, prevedendo che la strada si arresti a 150 metri dal lago,.

Una variante al preciso disposto del piano avrebbe dovuto essere attuata attraverso una nuova legge provinciale e non con una semplice delibera amministrativa.

(4)

2) Eccesso di potere sotto il profilo della* contraddittorietà della motivazione con riferimento al combinato disposto degli articoli 15 delle norme di attuazione al P.U.P. e dell'articolo 1 della legge provinciale 12-9-1968, n.15.

La strada in questione non costituisce "viabilità strettamente necessaria alla funzione del parco, secondo le caratteristiche proprie di esso" ma una grossa costruzione estesa per ben 13 Km. nel cuore di una delle aree più delicate dell'intero parco, in pieno contrasto con il quadro ecologico spontaneo che minaccia irreparabilmente di distruggere. In particolare risultano definitivamente compromessi tanto l'arrossamento del lago che l'habitat dell'orso bruno.

3) Eccesso di potere per sviamento.

La decisione di collegare il lago di Tovel con la soprastante Malga Flavona non costituisce un intervento al servizio del pubblico e del parco, ma è stata presa in adempimento di promesse elettorali.

Ha concluso quindi la ricorrente associazione per l'accoglimento

del ricorso.

Si è costituita la Provincia autonoma di Trento che ha depositato memoria eccependo in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per mancanza di interesse sostanziale e processuale e per il carattere esecutivo dell'atto impugnato rispetto alla deliberazione della Giunta provinciale in data 18 luglio 1969, n. 1704 con la quale veniva conferito l'incarico di progettazione, atto quest'ultimo non impugnato/.

Nel merito ha affermato la legittimità dell'atto impugnato sostenendo la piena compatibilità della strada progettata con il P.U.P. di Trento e la infondatezza della dedotta censura di sviamento di potere.

All'udienza del 3 novembre 1972 i difensori delle parti hanno, nella discussione orale, ribadito le proprie conclusioni con ampie argomentazioni.

DIRITTO

La provincia autonoma di Trento ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per la mancanza nella ricorrente associazione "Italia nostra " di un interesse sostanziale qualificato

(6)

che consenta di ritenere che la sua sfera giuridica sia stata lesa dal provvedimento.

Quest'ultimo, ad avviso della resistente amministrazione, investe "le modalità di conservazione e di utilizzazione di un bene che costituisce patrimonio di tutta la comunità", in relazione al quale la ricorrente "è portatrice di un interesse generico, che è proprio di qualunque cittadino, al rispetto delle bellezze naturali e non già di quell'interesse qualificato che unicamente avrebbe potuto legittimarla alla proporzione del ricorso".

Come si vede, l'eccezione non riguarda soltanto la mancanza di personalità dell'interesse fatto valere, ma in veste la sussistenza stessa di un interesse legittimo differenziato rispetto agli interesse della generalità.

Il controllo sulla fondatezza dell'eccezione deve quindi consistere nella ricerca di un eventuale criterio di qualificazione dell'interesse de quo, in mancanza del quale criterio dovrà riconoscersi l'inammissibilità del ricorso, atteso il principio

che il nostro ordinamento non ammette l'azione popolare a carattere generale.

E la ricerca deve essere condotta attraverso l'esame e la valutazione della posizione giuridica che assume il soggetto rispetto all'interesse pubblico curato dal provvedimento.

Risulta dagli atti, e comunque non è controverso tra le parti, che l'"Italia nostra" è un'associazione di privati che, preoccupati della sorte del nostro patrimonio storico, artistico e naturale, si sono costituiti in gruppo organizzato allo scopo di "concorrere" alla tutela del detto patrimonio, e che lo statuto dell'associazione, nel quale è apertamente indicato lo scopo perseguito, è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 1464 del 24 settembre 1964 (G.U. n. 13 del 16-1-1965).

L'Associazione Italia nostra è dunque un'associazione riconosciuta, costituita per il perseguimento di un fine che corrisponde a un interesse per sua natura pubblico e generale.

Questa considerazione consente

(8)

di rilevare anzitutto che sono invocati fuor di proposito dalla provincia resistente i principi affermati dalla giurisprudenza in tema di associazioni di categoria, perchè quei principi sono ispirati alla esigenza che sia garantita con idoneo strumento giuridico la rappresentanza dei titolari dello interesse collettivo e corporativo da parte dell'associazione; esigenza che qui non si pone.

Anche il dubbio più grave, se a Italia nostra, possa essere riconosciuta una posizione particolare, idonea a legittimare l'azione in giudizio, deve essere superato.

Come si è detto, l'associazione ricorrente ha assunto a ragione della propria esistenza la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione; e la determinazione di perseguire un tale fine non è rimasta un atto meramente soggettivo, perchè ha ricevuto il crisma del riconoscimento governativo. Si deve aggiungere che nello statuto approvato vi è anche un riferimento specifico alla tutela legale del

patrimonio artistico e naturale. Fra le azioni previste per il conseguimento del fine associativo è indicata infatti, quella di "stimolare l'applicazione delle leggi vigenti.... allo scopo di evitare le manomissioni del patrimonio artistico e ambientale del Paese"; e non sembra si possa negare che il ricorso al giudice sia mezzo proprio per assicurare l'applicazione delle leggi.

Questo circostanze pongono l'associazione Italia nostra in posizione differenziata rispetto al comune cittadino, il quale non può vantare alcun titolo, fuor della appartenenza alla comunità nazionale, ad agire per la tutela di un interesse pubblico diffuso.

Il nostro ordinamento conosce esempi di enti pubblici (ad es. l'ente nazionale per la protezione degli animali) che, avendo assunto a proprio fine la tutela di un interesse pubblico diffuso, sono per ciò stesso abilitati ad agire in giudizio in presenza di atti o fatti che ledono quell'interesse.

Il dubbio sulla ammissibilità dell'azione di "Italia nostra" deriva

(10)

dalla sua natura di associazione privata,
non soggetta ai controlli che son propri della
persona giuridica pubblica.

Senonchè, anche le asso-
ciazioni riconosciute si debbono intedereⁿ
comprese negli "enti morali giuridici" di cui
parla l'articolo 26 del T.U. n.1054 del 1924.

E una volta ammesso che un ente possa ricor-
rere per la tutela di un interesse pubblico
coincidente con il fine per il quale l'ente
stesso si è costituito, non si può ritenere
che la natura privata dell'ente costituisca
ostacolo alla legittimazione, giacchè la fa-
coltà di richiedere il controllo giurisdizio-
nale sulla legittimità degli atti della pub-
blica amministrazione rientra nell'ambito
dell'autonomia privata.

Pertanto si ritiene
che l'associazione ricorrente sia legittimata
a proporre il ricorso.

L'Inammissibilità del
ricorso è stato, inoltre, dedotta anche sotto
un altro profilo, per il carattere esecutivo
dell'atto impugnato (approvazione del pro-
getto della strada) rispetto alla precedente

deliberazione 18 luglio 1969, n. 1704, con la quale veniva assegnato l'incarico per la redazione del progetto, decidendo in tal modo la costruzione della strada.

L'eccezione investe la rilevanza che nell'ordine del procedimento deve essere assegnata ai due atti, dei quali è vero, invece, che il primo è meramente preparatorio del secondo, il quale ultimo è l'atto finale con ~~la~~ il quale, dopo avere avuto sicura e completa visione dell'opera, ne viene decisa la realizzazione. L'eccezione deve essere, in conseguenza, respinta.

Si può quindi esaminare il merito del ricorso.

Questo esame va contenuto nei limiti della legittimità, non potendo trovare ingresso in questa sede le censure con le quali viene criticata sotto vari profili di opportunità, la deliberazione impugnata. E occorre anche aggiungere che si ravvisa ingiustificata la censura di sviamento, non essendo affatto dimostrato che l'amministrazione provinciale sia stata ispirata dall'intento di favorire interessi particolari.

(2) Peraltro è ammissibile, per il suo contenuto di legittimità, la doglianza fondamentale del ricorso, con la quale viene dedotto il contrasto dell'opera progettata con il vigente piano urbanistico provinciale; e questa censura si ravvisa fondata e assorbente, essendo idonea a determinare l'accoglimento del ricorso.

Nell'articolo 15 delle norme di attuazione del piano urbanistico provinciale è stabilito che nell'area del parco naturale, risultante dalla planimetria, è vietata ogni opera e impianto ed è consentita la viabilità strettamente necessaria alla funzione del parco; e nella Relazione al piano urbanistico provinciale vengono chiariti la ragione e il valore dei vincoli che riguardano la zona del lago di Tovel, stabiliti per il rispetto dell'ambiente naturale prezioso e della fauna rara che vi abita.

Con la disposizione citata la Provincia ha posto un vincolo, al quale è soggetta essa stessa nella sua azione amministrativa. Ora, la strada approvata con la deliberazione impugnata eccede manifestamente

dai limiti imposti dalle disposizioni di attuazione. Basti rilevare che la strada, con la sua lunghezza (Km. 11,607), attraversa l'intero parco, si inserisce nella rete viaria circostante e ha una larghezza sufficiente a consentire il traffico veicolare nei due sensi.

Una tale opera non si può considerare " strettamente necessaria alla funzione del parco", cioè richiesta dalle esigenze della sua conservazione e della sua manutenzione, ma avrebbe sicuramente l'effetto di introdurre un movimento turistico con autoveicoli nella zona, eludendo le cautele indicate come proprie al particolare ambiente nella relazione al piano urbanistico provinciale.

Pertanto il ricorso dev'essere accolto.

Vi sono giusti motivi per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto dall' Associazione "Italia nostra" avverso la

(14)

deliberazione della Giunta provinciale di Trento riportata in epigrafe :

- annulla il provvedimento impugnato; fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione;
- dichiara compensate tra le parti le spese del giudizio;
- ordina che la presente decisione venga eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 3 novembre 1972, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) riunito in Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

LUGO Andrea	Presidente
CESAREO Palcido	Consigliere
CAIANIELLO Vincenzo	" "
PRANZETTI Antonio	" "
VIVENZIO Renato	" "
LO JACONO Andrea	" "
VAIANO Paolo , est.	Referendario
MARCIANO'	Segretario.

Aurifera

Stalio Cesare

Amphiprion

Antonia Mearns

Alcedonidae

Muraenidae

Padriani et.

Cirratulus