

N. 00302/2009 REG.SEN.

N. 00315/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 315 del 2008, proposto da:

Legambiente-Comitato Regionale Siciliano, in persona del suo Presidente e Legale rappresentante Arch. Domenico Fontana, dall'Associazione Italiana per il "World Wide Fund For Nature" (WWF), in persona del suo vicepresidente e legale rappresentante p.t. Enzo Venini, dall'Associazione "Lega Italiana Protezione Uccelli" (LIPU), in persona del suo Presidente e legale rappresentante p.t., Giuliano Tallone, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Nicola Giudice, presso il cui studio in Palermo hanno eletto domicilio in via M. D'Azeglio N. 27/C;

contro

Assessorato Reg.Le del Territorio e dell'Ambiente, in persona dell'Assessore p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliata per legge in Palermo, via A. De Gasperi 81;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del decreto 22 ottobre 2007 "Disposizioni relative alle misure di conservazione delle zone di protezione speciale e delle zone speciali di conservazione" così come modificato dal decreto 28 ottobre 2007 "Modifica del decreto 22 ottobre 2007..." dell'Assessorato al Territorio e all'Ambiente, entrambi pubblicati in G.U.R.S. n.56 del 30 novembre 2007, nella parte in cui:

1-si dichiara non vigenti nella Regione Siciliana le disposizioni di cui alla delibera del Comitato per le aree protette del 2 dicembre 1996, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.139 del 17 giugno 1997;

2-non applica i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione delle Zps e Zcs, così come individuati con DM 17 ottobre 2007, pubblicato nella G.U.R.I. n.258 del 6/11/2007

al fine di garantire la coerenza ecologica della Rete 2000 e l'adeguamento della sua gestione sul territorio nazionale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Assessorato Reg.Le del Territorio e dell'Ambiente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza n.227 del 19/02/2008 sulla domanda incidentale di sospensione del provvedimento impugnato;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22/10/2008 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 26/01/2008 e depositato il 05/02/2008, i ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti in epigrafe chiedendone l'annullamento, previa sospensione degli effetti, vinte le spese.

Nel ricorso si articolano le seguenti censure:

1-Violazione dell'art.14 dello Statuto speciale della Regione Siciliana. Violazione degli artt.3 e 117 Cost.. Violazione del D.M:17 ottobre 2007;

2-Nullità ex art.21-septies L.241/90 per difetto assoluto di attribuzioni dell'Assessorato intimato. Violazione art.3 co.4 L.394/91. Violazione art.25 Cost.. Violazione art.1 commi 4 e 5 D.P.R.12.4.96 in materia di V.I.A. di determinati progetti pubblici e privati. Violazione D.M. 17/10/2007 sotto altro profilo;

3-Violazione artt. 5 e 6 DM 17/10/2007. Violazione art.97 Cost.. Violazione art.117 co.2 lett.S) Cost.;

4-Vizio di incompetenza. Violazione dell'art.7 co.1 lett.E) L.R.10/2000 e art.2 L.R: 10/2000;

5-Eccesso di potere sotto diversi profili.

Resisteva l'Avvocatura dello Stato per l'Assessorato intimato.

Con ordinanza n.227 del 19/02/2008 era accolta la domanda incidentale di sospensione.

Con memoria in termini, l'Avvocatura erariale preliminarmente eccepiva l'inammissibilità del ricorso per illeggibilità della sottoscrizione del mandato alla lite, in disparte ogni ulteriore considerazione in ordine alla legittimazione del Comitato Regionale di una delle Associazioni ricorrenti (Legambiente). Nel merito ne chiedeva comunque il rigetto, siccome infondato, con vittoria di spese.

Controdeduceva parte ricorrente con memoria del 11/10/2008, insistendo per l'accoglimento.

Alla pubblica udienza del 22 ottobre 2008, su richiesta delle parti presenti, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio

DIRITTO

Con il ricorso in esame, parte ricorrente ha impugnato i provvedimenti in epigrafe indicati mercè i quali l'Ass.to Reg.le Territorio ed Ambiente rispettivamente: a) ha dichiarato non vigente nella Regione Siciliana le disposizioni di cui alla delibera del Comitato per le aree protette 02/12/1996, in G.U.R.I. 139 del 17/06/1997; b) non ha applicato i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure minime di conservazione delle Zps e Zsc così come individuati con DM 17/10/2007.

Occorre preliminarmente delibare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura distrettuale.

L'eccezione è da disattendere.

Ed invero, dagli atti di causa e della specifica modalità di conferimento del mandato è possibile identificare – senza margini di dubbio – il nome dei legali rappresentanti degli enti che hanno conferito il mandato alla lite, siccome individuati nominativamente nell'intestazione del ricorso: il ché non può comportare la nullità della procura per asserita illeggibilità della firma (cfr. in tal senso Cassazione Civile, SS.UU., 10 giugno 1998 n.5764; Cassazione Civile, Sez. III, 24 giugno 1994 n.7176).

Quanto all'incidentale verifica delle legittimazione a ricorrere del comitato Regionale dell'Associazione Legambiente, quantunque non ostativa alla ammissibilità del giudizio contestualmente promosso da altre associazioni nazionali preposte alla tutela delle tematiche ambientali (W.W.F. e L.I.P.U.), ritiene il Collegio di poter anche in questa sede ribadire quanto già affermato con la condivisibile sentenza della Sez. II di questo Tribunale Amministrativo n.724/05 del 09/05/2005 (in senso conforma anche T.A.R. Puglia Bari, Sez.III, 19/04/2004 n.1860) con cui è stata riconosciuta la legittimazione a ricorrere del Comitato Regionale della stessa Associazione Legambiente.

Nel merito il ricorso è fondato, e va quindi accolto, per le assorbenti doglianze di cui alla prima, seconda e terza censura articolate in gravame, che di seguito si vanno ad esaminare.

Sul piano del quadro normativo, si osserva in primo luogo che con la direttiva 92/43/CEE sono state dettate disposizioni al fine di salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato (art.2): con i relativi allegati I e II si è quindi prevista la costituzione della rete ecologica "Natura 2000".

Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il D.P.R. 08/09/1997 n.357, come modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120. Inoltre con complementare e precedente direttiva

79/409/CEE sugli uccelli (recepita con l. 11 febbraio 1992 n.157), sono state altresì previste le zone di protezione speciale (ZPS) dedicate alla protezione dell'avifauna (art.4). Dal combinato delle dure direttive discende che la rete "Natura 2000" è composta dalle zone di Protezione Speciale (ZPS, già previste dalla Direttiva uccelli), e dagli ambiti territoriali designati come "Siti di Interesse Comunitario (SIC)" che assumeranno la denominazione di "Zone Speciali di Protezione (ZPS)" al termine dell'iter istitutivo. Il procedimento per l'individuazione delle ZPS è previsto e disciplinato dall'art.4 della relativa direttiva che estende altresì ai SIC la speciale tutela prevista dal successivo art.6 (ad esclusione del primo comma).

Con l'art. 3 L.394/91 (legge quadro sulle aree protette) è stato istituito il Comitato per le aree naturali protette (successivamente soppresso con art.7 D.Lgs.281/97), cui era assegnato (ex combinato disposto dal co.5 art.2 e co.4 art.3) anche il compito di <integrare la classificazione delle aree protette> rispetto a quelle già individuate dal legislatore all'art.2 L.394/91 cit..

Con deliberazione del 02/12/1996 (in G.U.R.I. 139 del 17/06/1997), su proposta del competente Ministero dell'Ambiente (richiamata nel preambolo), il predetto Comitato ha introdotto una "nuova classificazione delle aree protette", ricomprendendo adesso anche le ZPS e le ZSC: non può quindi aderirsi alla tesi dell'Avvocatura erariale secondo cui la predetta deliberazione avrebbe semplicemente assimilato, con effetti temporalmente limitati, il regime delle zone di protezione a quello delle aree medesime in mancanza di disciplina garantistica e speciale di settore (intervenuta con il D.M. 17/10/07).

Invero, detta deliberazione di (nuova) classificazione delle aree protette risulta tuttora vigente, essendo stato sospeso il D.M. 25 marzo 2005 che si proponeva di annullarla, giusta ordinanza del T.A.R. Lazio, sez. II bis, n.6856 del 24/11/2005 (confermata dal Consiglio di Stato con ordinanze nn.780/06, 783/06 e 797/06).

La stessa è stata recentemente modificata con Deliberazione 26/03/2008 della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (in G.U.R.I. n.137 del 13/06/2008) che ha introdotto l'art.2bis (rubricato <Regime di protezione>), ai sensi del quale si è "a fortiori" precisato che alle ZPS e ZSC si applica il regime di protezione di cui allo stesso D.P.R.357/97, oltre che il D.M.17/10/2007 contenente i criteri minimi uniformi per la protezione delle ZPS e ZSC (e relativi provvedimenti regionali di recepimento ed attuazione) e il D.M. 03/09/2002 <Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000>.

Ebbene, come per altro già anticipato in sede cautelare con ord.n.229 del 19/02/2008, nel prevedere - mercé i provvedimenti impugnati - la non operatività nell'ambito della Regione Siciliana della prefata Deliberazione 02/12/1996 e ss. mm e ii, l'Amministrazione Reg.le resistente di fatto sottrae al sistema sanzionatorio - anche penale (cfr. art.30 lett.D L.157/92 e 30 L.394/91) - condotte che, se commesse fuori dal territorio siciliano, rientrerebbero a pieno titolo nelle fattispecie di reato e/o di illecito civile ed amministrativo ivi previste (giusto appunto l'integrazione delle norme in questione con i provvedimenti adottati dal Comitato per le aree naturali protette ai sensi dell'art. 3 L. 394\91). Con ciò violando le previsioni costituzionali, ed anche statutarie, sulla competenza statale in materia penale. Ed invero, anche all'interno della potestà legislativa esclusiva esercitabile dalla Regione nelle materie di cui all'art.14 dello Statuto, non è consentito limitare l'ambito della tutela penale prevista dalla normativa nazionale (cfr. da ultimo Cassazione Penale, Sez. III, 24/04/2008 n.22252 proprio in riferimento alla tutela penale in ambito ambientale).

Ove si aderisse alla diversa tesi dell'Amministrazione, qui contestata, di non ritenere operante sul territorio regionale della classificazione delle aree protette, di cui alla deliberazione cit., si

impedirebbe altresì di estendere a tali aree la tutela vincolistica di cui al D.Lgs.42/04 con la connessa tutela penale di cui all'art.181 D.lgs42/04 e 734 c.p..

Inoltre, ed in disparte le considerazioni sopra esposte, non può sostenersi che la Regione Siciliana, ai sensi delle specifiche previsioni statutarie, sia depositaria di una competenza esclusiva in materia di ambiente. Materia che invece la Corte Costituzionale ha in realtà riconosciuto appartenere alla competenza dello Stato (da ultimo anche con la sentenza n.104/08 evocata con differenti intenti dall'Avvocatura erariale): «< La competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per «ambiente ed ecosistema», come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di "biosfera" che riguarda l'intero territorio nazionale (sentenza n. 378 del 2007). In base alla Costituzione, «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale "primario" (sentenza n. 151 del 1986) ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente. E' dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale» (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte; si veda, per tutte, la sentenza n. 246 del 2006) >>.

Risulta quindi inconducente alle tesi dell'Amministrazione il rinvio anche alla recente pronuncia della Corte Costituzionale n.329/08, con cui la Consulta (richiamando per altro la precedente sentenza n.104/08 cit. con la quale aveva già annullato, nei limiti, il co.1226 art.1 L.296/06) ha sancito la parziale illegittimità degli artt.1 e 7 D.M.17/10/07: si osserva, infatti, come in quella sede la Consulta abbia tratto la ragione del parziale annullamento del D.M. cit. nella sussistenza di una specifica disposizione statutaria della Provincia Autonoma di Trento attributiva di competenza legislativa primaria in materia di "parchi e riserve".

Ebbene, tale competenza non è invece riscontrabile, come già evidenziato, tra quelle consegnate dallo Statuto regionale alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana (non risultando a tal fine utile quanto previsto dalla lett.a dell'art.14 in ordine al diverso settore dell'agricoltura e delle foreste).

Ne discende che i principi giurisprudenziali evocati non possono trovare accoglimento nella fattispecie in esame.

A tali considerazioni era per altro già pervenuto anche l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana, il cui parere n.179 del 2006 risulta disatteso dalla stessa Amministrazione. Il Commissario

dello Stato presso la Regione Siciliana ha inoltre impugnato per medesime considerazioni le disposizioni del disegno di legge n.513 approvato il 19/04/2007 dal titolo “Disposizioni in favore dell’esercizio delle attività economiche in siti di importanza comunitaria e zone di protezione speciale”.

In mancanza di una idonea previsione statutaria in materia di ambiente, quindi, la Regione Siciliana non può apportare deroghe in peius alle previsioni minime di tutela e garanzia predisposte, a livello nazionale, dal mentovato D.M. 17/10/2007 per le ZPS e ZSC. Di guisa tale che le disposizioni impugnate devono ritenersi anche per questa parte illegittime, risultando fondata la terza censura articolata dalla parte ricorrente, sia per violazione del D..M. cit., sia in relazione al dedotto profilo della violazione dell’art.117 co.2 lett.s Cost.. Analogamente, risulta condivisibile l’assunto di parte ricorrente, di cui al punto 3.III della doglianza in esame, dovendo la Regione dare attuazione agli atti dell’Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite dallo Stato: in specie, anche a seguito della sentenze della Corte Costituzionale n.104/08 e 329/08, risulta incontestabile che ai sensi dell’art.1 co.1226 L.296/06, le Regioni (ad esclusione di quelle dotate di specifica potestà legislativa primaria in materia di parchi e riserve) possano intervenire nel dettare misure di conservazione delle aree comprese nella Rete Natura 2000 sulla base dei criteri minimi uniformi stabiliti con l’emanando decreto del competente Ministero dell’Ambiente.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, ed assorbiti gli ulteriori profili di censura dedotti con le doglianze già prese in esame, nonché quelli di cui alle censure n.4 e 5, il ricorso risulta meritorio di accoglimento disponendosi, per l’effetto, annullamento dei provvedimenti impugnati.

Considerata la natura della controversia, si ritiene sussistano giusti motivi per disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sezione Prima, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l’effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 22/10/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Giorgio Giallombardo, Presidente

Agnese Anna Barone, Referendario

Roberto Valenti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/02/2009

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

IL SEGRETARIO