



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 92 del 28/06/2007

ORDINANZA 12 gennaio 2007, n. 438

Ricorso presentato da I.T.S.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione di Lecce

Prima Sezione

Composto dai Signori Magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Enrico d'Arpe, Componente est.

Carlo Dibello, Componente

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 1150/2006 presentato da I.T.S. Società Cooperativa a r.l., in persona del legale rappresentante della sig. ra Maria Addolorata Peschiulli, rappresentata e difesa dall'Avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui Studio in Lecce, Via Augusto Imperatore n. 16, è elettivamente domiciliata, contro

- la Regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dall'Avv. Fulvio Mastroviti,

- il Comune di Gallipoli, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Anita Stefanelli;

- la Provincia di Lecce, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- degli atti della conferenza di servizi per l'istituzione dell'area ex art. 6 L.R. n. 19/1997, "Parco Regionale Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo", svoltasi il 15 Maggio 2006;

- di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta conferenza di servizi e, tra i secondi, la determinazione adottata dalla Giunta Regionale Pugliese in data 23 Maggio 2006, ai fini della presa d'atto dello schema del disegno di legge istitutiva del Parco, schema corredato da una relazione del Dirigente l'Ufficio Regionale Parchi e Riserve Naturali, e del loro successivo invio al Consiglio Regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta;

- di tutti gli atti presupposti che formano oggetto del relativo procedimento, tra cui: le pre-conferenze, le deliberazioni del Consiglio Comunale di Gallipoli e l'atto della Giunta Regionale 5 Ottobre 2004.

- Visto il ricorso con i relativi allegati;

- Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

- Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gallipoli;

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

- Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 10 Gennaio 2007 il Cons. Dr. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, all'Avv. Gianluigi Pellegrino per la Società ricorrente, per l'Amministrazione Regionale resistente e l'Avv. Francesca Traldi, in sostituzione dell'Avv. Anita Stefanelli, per il Comune di Gallipoli.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

La Società cooperativa ricorrente - titolare di concessione demaniale per "spiaggia attrezzata" su di un'area ubicata lungo il litorale di Gallipoli (località Punta della Suina), ricompresa nel perimetro del Parco Regionale "Isola di S. Andrea - Litorale di Punta Pizzo" - impugna gli atti del procedimento amministrativo finalizzato all'istituzione della predetta area naturale protetta ex art. 6 Legge Regionale 19/1997 e, precisamente, il verbale del 15 Maggio 2006 della Conferenza dei servizi tenuta ai sensi comma quinto dell'art. 6 della L.R. n. 19/1997, nonché tutti gli atti preparatori e consequenziali: tra cui la determinazione adottata (ai sensi del comma sesto dell'art. 6 L.R. n. 19/1997) dalla Giunta Regionale in data 23 Maggio 2006 ed il suo successivo invio al Consiglio Regionale (unitamente allo schema di d.d.l. ed all'allegata planimetria recante la perimetrazione del parco naturale) per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta; e le pre-conferenze, le deliberazioni del Consiglio Comunale di Gallipoli e l'atto della Giunta Regionale 5 Ottobre 2004.

Osserva il Collegio che l'impugnativa dei amministrativi interposta con il ricorso del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poichè (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (a seguito della rituale pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n.87 del 12 Luglio 2006) la Legge Regionale 10 Luglio 2006 n. 20 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del "Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo" (confronta: T.A.R. Puglia, I Sezione di Lecce, 7 Novembre 2006 n. 5188; Consiglio di Stato, IV Sezione, 10 Agosto 2004 n. 5499; 24 Marzo 2004 n. 1559).

E' noto, infatti, che - alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile - la sopravvivenza della "legge-provvedimento" (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici)

determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del Giudice Amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV Sezione, 23 Settembre 2004 n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento amministrativo "medio tempore" intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica atto contestato, sicchè la legge-provvedimento, ancorchè approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte Costituzionale (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 Ottobre 2004 n. 6727).

Quindi, l'attenzione del Tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente (anche nella memoria difensiva finale).

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8 della Legge Regionale 24 Luglio 1997 n. 19, nelle parti relative alle misure di (attualmente) rilevante nel presente giudizio, poichè le predette misure di salvaguardia hanno cessato di avere efficacia all'atto dell'approvazione della Legge Regionale n. 20/2006 istitutiva del Parco Naturale Regionale di che trattasi.

Appare, invece, rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale di quest'ultima legge regionale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perchè la stessa non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.A.R. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui 6 quinto della Legge Regionale Pugliese 24 Luglio 1997 n. 19.

In via preliminare, il Tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di provvedimento de qua (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale. Pertanto -da un lato -l'incidentale eccezione di costituzionale.

Per tanto - da un lato - l'incidente eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione della ricorrente per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrati, "assorbiti" dalla Legge Regionale che li ha "approvati"; e - dall'altro - è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della Legge Regionale . 2012006, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della

Legge Regionale Pugliese 10 Luglio 2006 n. 20, istitutiva del "Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo", non risultano manifestamente infondati.

E' opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 Ottobre 2004 n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe - in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento - anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della Legge Regionale Pugliese 10 Luglio 2006 n. 20, del "Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo", sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per delle disposizioni stesse, anche perchè il Consiglio Regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.A.R. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati ed al carattere necessariamente decisorio della conferenza dei servizi di cui 6 quinto della Legge Regionale Pugliese 24 Luglio 1997 n. 19.

Infatti, per un verso, la (rinnovata) Conferenza dei Servizi del 15 Maggio 2006 si è tenuta (prematamente) in una data in cui il termine per la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati non era ancora scaduto, per altro verso, è mancata ogni decisione nella competente sede amministrativa in merito alle dodici osservazioni pervenute e, per altro verso ancora, non si è raggiunta l'unanimità dei consensi delle Pubbliche Amministrazioni presenti in sede conferenziale circa la concreta perimetrazione dell'istituenda area protetta, avendo Provinciale di Lecce espresso parere favorevole all'istituzione dell'area de qua solo a condizione (poi non avveratasi) che il perimetro del parco naturale venisse riportato a quello individuato nella originaria proposta da essa redatta.

In conclusione, sottolineato che era, invece, indispensabile (in forza del combinato disposto degli artt. 6 quinto comma della Legge Regionale n. 19/1997 e 27 della Legge n. 142/1990, attuale art. 34 del T.U. n. 267/2000) raggiungere l'unanimità dei consensi delle Pubbliche partecipanti nell'ambito di una conferenza dei servizi di carattere decisorio (e non meramente istruttorio), il Tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della Legge Regionale n. 20/2006 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi, fissandone la in spregio delle regole sulle competenze delineate dalla stessa Regione nella Legge Regionale (così come interpretate da questo T.A.R.) - direttamente nella fase legislativa del procedimento, di cui al sesto comma dell'art. 6 della menzionata Legge Regionale n. 19/1997 (peraltro disattendendo, solo implicitamente, le osservazioni presentate in proposito dagli interessati).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Prima Sezione di Lecce - visto l'art. 23 della Legge 11 Marzo 1953 n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte Costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della Legge Regionale Pugliese 10 Luglio 2006 n. 20 (istitutiva del "Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo"), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta Costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta Regionale Pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale Pugliese.

IL PRESIDENTE

Aldo RAVALLI

IL CONSIGLIERE RELATORE-ESTENSORE

Enrico D'ARPE