



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 152 del 25/10/2007

ORDINANZA 27 giugno 2007, n. 699

Ricorso n. 292/2007.

N. 699 Reg. ordinanze 2007

Ordinanza del 27 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia – Sez. Lecce
- sul ricorso proposto da Zuppelli Renzo ed altri c/ Regione Puglia ed altri

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.

Ettore Manca: Componente

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n° 292/2007 presentato dai Signori Zuppelli Renzo, Zuppelli Antonio e Zuppelli Maria, rappresentati e difesi dall'Avv. Cosimo Ruppi, presso il cui Studio in Lecce, Via Luigi Scarambone n° 56, sono elettivamente domiciliati,

CONTRO

- la Regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Ernesto Sticchi Damiani;

- la Provincia di Lecce, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dalle Avvocatesse M. Giovanna Capoccia e Francesca Testi;

- il Comune di Ugento, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Pietro Quinto;

per l'annullamento

- di tutti gli atti della Conferenza dei servizi per l'istituzione del Parco Naturale-Regionale "Litorale di Ugento" conclusasi il 24 Novembre 2006,

- di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta Conferenza di servizi, con particolare riferimento alle deliberazioni adottive e/o approvative dello schema di disegno di legge istitutivo del parco assunte dalla Giunta della Regione Puglia.

- Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

- Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Lecce;

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

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

- Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 13 Giugno 2007 il Relatore Cons. Dr. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'Avv. Gianluigi Pellegrino, in sostituzione dell'Avv. Cosimo Ruppi, per i ricorrenti, il Prof. Avv. Ernesto Sticchi Damiani per l'Amministrazione Regionale resistente, l'Avv. M. Giovanna Capoccia per la Provincia di Lecce e l'Avv. Antonio Quinto, in sostituzione dell'Avv. Pietro Quinto, per il Comune di Ugento.

- Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

I ricorrenti - usufruttuario e nudi proprietari di terreni estesi circa sette ettari in agro del Comune di Ugento tipizzati dal vigente P.R.G. come zone F/4 e F/10 (rispettivamente, verde pubblico e parco a campeggio, quest'ultimo con un I.F.F. pari a mc/mq 0,03 e con previsione di una ricettività di 100 mq. a persona) - impugnano: i) tutti gli atti della Conferenza di servizi conclusasi il 24 Novembre 2006, inerente la istituzione del Parco Naturale Regionale "Litorale di Ugento"; 2) ogni altro atto connesso relativo al procedimento di istituzione del predetto Parco Naturale Regionale e, in particolare, le determinazioni adottive (dello schema provvisorio del d.d.l. e del definitivo disegno di legge istitutivo del Parco di che trattasi) assunte dalla Giunta Regionale Pugliese.

In via del tutto preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalle parti resistenti.

In proposito, il Collegio - premesso che, notoriamente, il legislatore regionale pugliese (Legge Regionale 24 Luglio 1997 n° 19) ha previsto uno speciale ed articolato procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale (caratterizzato dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale finale descritto dall'art. 6 della L.R. n° 19/1997), suddiviso in due fasi autonome, aventi natura e finalità diverse: una prima fase di natura prettamente amministrativa (con le caratteristiche del "giusto procedimento", diretta precipuamente a realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi

coinvolti); ed una seconda fase legislativa che inizia con la presentazione, da parte della Giunta Regionale, del progetto definitivo di legge al Consiglio Regionale per l'approvazione della legge-provvedimento - osserva che se (come detto) l'istituzione del Parco Naturale Regionale presuppone l'espletamento (in sequenza) di un procedimento amministrativo e di un procedimento legislativo (destinato, in ultima analisi, ad assorbire gli atti del primo attraverso la "legge-provvedimento"), la logica ed i principi generali impongono di ritenere che il propedeutico procedimento amministrativo avviato debba concludersi con una decisione amministrativa (antecedente all'apertura della fase di natura legislativa).

Tale decisione amministrativa (sulla perimetrazione e sui contenuti dello schema provvisorio del disegno di legge istitutivo del Parco Naturale) - da un lato - è l'atto amministrativo (eventualmente) lesivo delle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati, che potranno (quindi) invocare la tutela giurisdizionale impugnandolo dinanzi al G.A., e -dall'altro - è la sede naturale deputata a vagliare le osservazioni presentate nella fase amministrativa (in esito alla pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del disegno di legge), in quanto istituzionalmente deputata alla valutazione comparativa ed alla compensazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti dall'istituzione dell'area naturale protetta (confronta: TAR- Puglia, I Sezione di Lecce 23 Febbraio 2006 n° 1184; Consiglio di Stato, VI Sezione, I Febbraio 2007 n° 414).

Pertanto - segnalato che, peraltro, nella particolare vicenda oggetto di causa la prima fase del procedimento istitutivo del Parco Naturale Regionale "Litorale di Ugento" si è svolta ("ratione temporis") sotto la vigenza del testo originario dell'art. 6 della Legge Regionale 24 Luglio 1997 n° 19 (già interpretato da questa Sezione nel senso del carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi contemplata dal quinto comma della predetta norma) - anche il nuovo testo (per il vero, alquanto ambiguo) della nonna stessa, introdotto dall'art. 30 della Legge Regionale 19 Luglio 2006 n° 22, sottoposto ad interpretazione adeguatrice e teleologicamente orientata al rispetto dei fondamentali principi sanciti dagli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, deve essere inteso nel senso che, dopo la pubblicazione dello schema del d.d.l. sul B.U.R.P. (previsto dal nuovo quinto comma), si terrà una nuova Conferenza di servizi (cui si fa cenno nel sesto comma), prima che la Giunta Regionale adotti il disegno di legge definitivo da inviare al Consiglio Regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta.

D'altra parte, non avrebbe senso prescrivere la pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del d.d.l. (finalizzata alla presentazione di eventuali osservazioni da parte degli interessati), senza che gli apporti partecipativi vengano, poi, vagliati nella naturale sede procedimentale amministrativa (deputata a garantire il "giusto procedimento").

Infatti, il Consiglio di Stato (nella sentenza n° 414/2007 della VI Sezione) ha espressamente rilevato che la decisione di questo T.A.R. n° 1184/2006 (statuente che "pur se la Legge Regionale Pugliese n° 19/1997 non contempla espressamente una fase destinata alla pubblicizzazione degli atti in esame, la necessità di rendere concretamente conoscibili gli atti medesimi e, quindi, di consentire, ai sensi degli artt. 9-10 L. n. 241/1990, la più ampia partecipazione al relativo procedimento, va ritenuta comunque ineludibile sulla base dei principi generali vigenti in materia. L'esigenza di aprire un contraddittorio con tutti quei soggetti che, dall'istituzione dell'area naturale protetta subiscono una lesione va rinvenuta già nelle regole poste dalla legge sul procedimento amministrativo. Né l'indispensabile partecipazione al procedimento dei soggetti interessati può reputarsi non richiesta in ragione della previsione dell'art. 13 primo comma Legge 241 citata poiché la preferibile giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale norma rinviene la sua ratio nell'esigenza di evitare una duplicazione delle forme di partecipazione, non avendo al contrario l'obiettivo di eliminarla

radicalmente. Nel caso in esame, dunque, difettando ogni specifica previsione in tal senso nella disciplina legislativa regionale, tale da soddisfare comunque le delineate esigenze di contraddittorio e di confronto, non può che ritenersi il procedimento in parola assoggettato proprio alle regole generali poste dalla Legge n° 241/1990") "è stata compiutamente recepita dalla Regione Puglia, la quale con la legge n° 22 del 2006 (art. 30), ha addirittura disposto la modifica degli artt. 6 e 8 della Legge n° 19 del 1997, introducendo una forma di pubblicità del disegno di legge adottato" (prestando, così, acquiescenza alle statuizioni della sentenza di primo grado).

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte, si rivelano non condivisibili tutte le eccezioni preliminari prospettate dalle parti resistenti.

Infatti, l'atto finale conclusivo della fase amministrativa del procedimento complesso di che trattasi (impugnabile, a pena di decadenza, dinanzi al G.A.) è da individuarsi nel verbale della Conferenza di servizi del 24 Novembre 2006 (dovendosi considerare come meramente facoltativa l'impugnazione immediata dell'atto di adozione dello schema provvisorio del disegno di legge, a cui è collegata l'operatività delle misure di salvaguardia), nel mentre il giudizio amministrativo in tal modo instaurato diviene improcedibile solo al momento dell'approvazione (promulgazione ed entrata in vigore) della legge-provvedimento istitutiva del Parco Naturale Regionale in questione (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).

D'altro canto, nel caso di specie, la Conferenza di servizi del 24 Novembre 2006 ha visto le Amministrazioni intervenute (Regione Puglia, Provincia di Lecce e Comune di Ugento) esprimersi decisoramente (all'unanimità) sulla perimetrazione dell'area naturale protetta e sui contenuti del correlato disegno di legge istitutivo dell'area stessa.

Tanto premesso, osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (lo stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n° 79 del 31 Maggio 2007) la Legge Regionale 28 Maggio 2007 n° 13 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del "Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento" (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 sopravvenienza 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 legificazione 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 normativo "medio tempore" intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa l'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 dai ricorrenti (in sede di discussione orale).

Appare rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva del Parco Naturale "Litorale di Ugento", per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non ha 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 contraddittorio con gli interessati.

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 legge- 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 illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione dei ricorrenti per tutelare le loro posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, "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 n° 13/2007, 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 28 Maggio 2007 n° 13, istitutiva del "Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento", 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 pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso 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 un'occasione 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 28 Maggio 2007 n° 13, istitutiva del "Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento", sembrano al Collegio

porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché 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 contraddittorio con gli interessati.

Infatti, appare condivisibile la prima censura formulata dai ricorrenti, incentrata sulla violazione delle misure di pubblicità adeguate per consentire la (eventuale) partecipazione (ex artt. 9 e 10 della Legge 7 Agosto 1990 n° 241) dei soggetti interessati alla fase amministrativa preordinata all'istituzione del Parco Naturale Regionale "Litorale di Ugento".

La pubblicità che ha concretamente avuto luogo nella fattispecie de qua - peraltro in epoca antecedente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 6 della Legge Regionale 24 Luglio 1997 n. 19 (introdotto dall'art. 30 della Legge Regionale 19 Luglio 2006 n° 22) - con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n° 79 del 27 Giugno 2006 dello schemma del disegno di legge istitutivo del Parco adottato dalla Giunta Regionale in data 26 Giugno 2006, non appare assolutamente idonea allo scopo, non contenendo nemmeno l'indicazione della possibilità per gli interessati di proporre osservazioni riferite all'istituzione dell'area naturale protetta e la fissazione di un termine in proposito, in vista del vaglio degli apporti partecipativi in sede di Conferenza dei servizi (per cui deve essere considerata "tamquam non esse").

Non è un caso che nessuna osservazione sia stata presentata al riguardo fino alla data di svolgimento della Conferenza di servizi finale del 24 Novembre 2006.

In conclusione, il Tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli i e seguenti della Legge Regionale n° 13/2007 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi.

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 28 Maggio 2007 n. 13 (istitutiva del "Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento"), 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.

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del 13 Giugno 2007.

Aldo Ravalli: Presidente

Enrico d'Arpe: Consigliere Relatore - Estensore

Pubblicato mediante deposito in Segreteria il 27 giugno 2007

IL DIRIGENTE F.F.
Dott. Francesco Lubelli

PARTE SECONDA

Deliberazione del Consiglio e della Giunta
