



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 73 del 07/05/2008

ORDINANZA 20 dicembre 2008, n. 128

Ricorso Labbate Ettore c/ Regione Puglia.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale

per la Puglia

Sezione Prima di Lecce

Composto dai Signori Magistrati:

Aldo Ravalli Presidente

Ettore Manca Componente - relatore

Claudio Contessa Componente

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso n. 348/07 presentato:

- da Labbate Ettore, rappresentato e difeso dall'Avv. Gianluigi Pellegrino ed elettivamente domiciliato in Lecce, presso lo studio del difensore, alla via Augusto Imperatore 16;

CONTRO

- la Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Ernesto Sticchi Damiani ed elettivamente domiciliata in Lecce, presso lo studio del difensore, alla via 95° Rgt. Fanteria 9;

- la Provincia di Lecce, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti M. Giovanna Capoccia e Francesca Testi ed elettivamente domiciliata in Lecce, presso la sede dell'Avvocatura Provinciale, alla via Umberto I;

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

Quinto ed elettivamente domiciliato in Lecce, presso lo studio del difensore, alla via G. Garibaldi 43;

- il Comune di Presicce, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito;

PER L'ANNULLAMENTO

- del verbale della Conferenza di servizi con cui, in data 24 novembre 2006, si concludeva il procedimento amministrativo volto all'istituzione del Parco Naturale Regionale "Litorale di Ugento";

- di ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto, tra cui, ove occorra, i precedenti verbali di conferenza di servizi e le determinazioni adottive assunte dalla Giunta della Regione Puglia.

- Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, della Provincia di Lecce e del Comune di Ugento.

- Visti gli atti della causa.

- Designato alla pubblica udienza del 21 novembre 2007 il relatore Dr. Ettore Manca e uditi gli Avv.ti Valeria Pellegrino -in sostituzione di Gianluigi Pellegrino-, Sticchi Damiani, Marasco -in sostituzione di Quinto- e Testi.

OSSERVATO QUANTO SEGUE.

FATTO E DIRITTO

1.- Il ricorrente, titolare di un terreno in agro del Comune di Ugento, veniva a sapere che lo stesso risultava ricompreso all'interno dell'area ove, secondo le determinazioni assunte alla conferenza di servizi del 24 novembre 2006, doveva essere istituito il Parco Naturale Regionale denominato "Litorale di Ugento".

1.1Ciò, nonostante:

- il terreno sia privo di pregio naturalistico;

- si trovi a diversi chilometri di distanza dalla zona dei "Bacini di Ugento", ricadente, secondo le previsioni dell'art. 5 l.r. 24.7.97, n. 19, fra le aree aventi preminente interesse naturalistico, ambientale e paesaggistico.

2.- Per tali ragioni, oltre che per quelle di cui subito si scriverà, veniva proposto il ricorso in esame, così articolato:

A) Violazione degli artt. 6 e 22 l. 394/91. Eccesso di potere.

B) Violazione dell'art. 6, comma 5, l.r. 19/97 (nel testo applicabile *ratione temporis*). Incompetenza. Violazione dell'art. 27 l. 142/90 (ora art. 34 t.u. 267/00).

C) Violazione dell'art. 6, comma 2, l.r. 19/97. Violazione dell'art. 22 l. 394/91.

D) Violazione dell'art. 14 ter l. 241/90. Incompetenza. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 42 t.u. 267/00.

E) Violazione di legge. Eccesso di potere.

F) Disparità di trattamento. Irrazionalità manifesta.

G) Violazione dell'art. 6, comma 4, lett. d), l.r. 19/97.

H) Violazione sotto altro profilo dell'art. 6 l.r. 19/97. Carezza di presupposto.

3. Costituitisi in giudizio, la Regione Puglia, la Provincia di Lecce e il Comune di Ugento eccepivano l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso e, nel merito, ne contestavano la fondatezza.

4. Ciò premesso in fatto, il Tribunale rileva che il giudizio va sospeso, attesa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

5. In via del tutto preliminare vanno disattese le eccezioni procedurali sollevate dalle parti resistenti.

5.1 Sul punto il Collegio premette che, notoriamente, il legislatore regionale pugliese prevedeva, con la legge 24 luglio 1997, n. 19, uno speciale ed articolato procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale (caratterizzato dal concorso, nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale finale descritto dall'art. 6 della l.r. citata, della volontà legislativa con quella amministrativa), suddiviso in due fasi autonome, aventi natura e finalità diverse:

- una prima fase di natura prettamente amministrativa (avente le caratteristiche del "giusto procedimento" e diretta precipuamente a realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti);

- ed una seconda fase di natura legislativa, la quale inizia con la presentazione al Consiglio Regionale, da parte della Giunta, del progetto definitivo da approvare con una legge- provvedimento: deve dunque osservarsi, anzitutto, che, se come scritto l'istituzione del Parco 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 primo dei due non possa che concludersi, attesa la sua natura, con una decisione amministrativa, necessariamente propedeutica all'apertura della fase di carattere legislativo.

5.2 Tale decisione -concernente la perimetrazione ed i contenuti dello schema provvisorio del disegno di legge istitutivo del Parco Naturale- da un lato è l'atto amministrativo -eventualmente- lesivo delle posizioni giuridiche dei soggetti interessati, che potranno quindi invocare la tutela giurisdizionale impugnandola dinanzi al G.A., e, dall'altro lato, è la sede naturale deputata al vaglio delle osservazioni presentate nella fase amministrativa (in esito alla pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del disegno di legge), in quanto istituzionalmente rivolta alla valutazione comparativa ed alla compensazione di tutti gli interessi -pubblici e privati- coinvolti dall'istituzione dell'area naturale protetta (cfr. T.A.R. Puglia, I Sezione di Lecce, 23 Febbraio 2006 n. 1184; Consiglio di Stato, VI Sezione, 1 Febbraio 2007 n. 414).

5.3 Pertanto, rilevato che in ogni caso nella vicenda oggetto di causa la prima fase del procedimento istitutivo del Parco si svolgeva, *ratione temporis*, sotto la vigenza del testo originario dell'art. 6 citato -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 norma, 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 comunque inteso nel senso che, dopo la pubblicazione dello schema del d.d.l. sul B.U.R.P. (previsto dal nuovo quinto comma) e prima che la Giunta adotti il disegno di legge definitivo da inviare al Consiglio, si debba tenere una nuova Conferenza di servizi, cui peraltro si fa cenno nel sesto comma dell'articolo.

5.4 D'altra parte, non avrebbe senso prescrivere la pubblicazione sul Bollettino dello schema provvisorio del d.d.l. (finalizzata alla presentazione di eventuali osservazioni da parte degli interessati) senza che gli

apporti partecipativi debbano poi essere vagliati nella naturale sede procedimentale amministrativa (appunto deputata a garantire un "giusto procedimento"). Il Consiglio di Stato, peraltro, nella sentenza n. 414/2007 della VI Sezione, espressamente rilevava che le considerazioni poste a base della decisione di questo T.A.R. n. 1184/2006 erano poi state compiutamente recepite dalla Regione Puglia, la quale, con la legge n. 22 del 2006 (art. 30), disponeva la modifica degli artt. 6 e 8 della legge n. 19 del 1997 introducendo una forma di pubblicità del disegno di legge adottato (in conformità, appunto, alle motivazioni della pronuncia citata, secondo cui "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 subiscano 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").

5.5 In ragione di quanto fin qui esposto, dunque, si rivelano non condivisibili tutte le eccezioni preliminari prospettate dalle parti resistenti, poichè:

- l'atto finale conclusivo della fase amministrativa è da individuarsi nel verbale della Conferenza di servizi disciplinata dal vecchio art. 6, comma 5, e comunque presupposta, per quanto scritto, dal nuovo sesto comma;

- l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe peraltro, in astratto, essere dichiarata improcedibile, poiché, nelle more della definizione del processo, entrava in vigore -nello stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 31 maggio 2007- la legge regionale 28 maggio 2007 n. 13, appunto istitutiva del "Parco Naturale Regionale Litorale di Ugento". Secondo l'insegnamento giurisprudenziale preferibile, difatti, la sopravvenienza della legge provvedimento 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: solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della Legge Regionale n. 13/2007, dunque, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla delineata declaratoria di improcedibilità (cfr., sulle varie questioni da ultimo esaminate, T.A.R. Puglia, I Sezione di Lecce, 7 Novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV, 23 Settembre 2004, n. 6219; 10 Agosto 2004, n. 5499; 24 Marzo 2004, n. 1559. I diritti di difesa del cittadino, d'altra parte, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono e non potrebbero essere sacrificati ma si trasferiscono -secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo intervenuto- dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale: in altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicchè la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere eventualmente sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte Costituzionale; cfr. Consiglio di Stato, IV Sezione, 19 Ottobre 2004, n. 6727).

6.- Tanto esposto, l'attenzione del Tribunale deve quindi concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente.

7.- Appare in specie rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva del Parco Naturale, per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non teneva conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.A.R., con le sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, con riguardo alla fase del propedeutico procedimento amministrativo e, in particolare, all'esigenza di un effettivo contraddittorio con gli interessati.

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

8.1 Occorre in proposito tener conto, anzitutto, della complessa problematica ricollegabile alla particolare tipologia di legge-provvedimento in oggetto (c.d. legge di approvazione), la quale si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrativi in precedenza adottati risolvendosi nell'assorbimento dei medesimi nella legge stessa -che li approva-, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

8.2 Pertanto, da un lato l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è, a ben vedere, l'unico strumento processuale a disposizione del ricorrente per tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, assorbiti dalla legge regionale che li approvava; e, dall'altro lato, come già scritto, è evidente che proprio nel caso in cui la Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13/2007 il ricorso de quo non risulterebbe improcedibile.

9.- Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale in parola sono non manifestamente infondati.

9.1 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 incisivo quanto 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).

9.2 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 compiute: 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.

9.3 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, poiché il Consiglio Regionale, come premesso, nell'approvare la predetta legge-provvedimento, non teneva conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.A.R. -con le sentenze prima citate- relativamente alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

9.4 Appare dunque condivisibile, in specie, la prima e assorbente -in quanto relativa alla violazione delle

regole sul giusto procedimento- censura formulata dai ricorrenti, incentrata sulla violazione delle misure di pubblicità necessarie a consentire l'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, misure già delineate e ritenute assolutamente necessarie nelle pronunce prima citate, alle quali sul punto pertanto si rinvia.

9.5 La pubblicità che ha concretamente avuto luogo nella fattispecie de qua con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 27 Giugno 2006 dello schema 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 esset).

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.

9.6 Il Tribunale ritiene in definitiva irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 13/2007 di istituire immediatamente, a tali condizioni, il parco naturale regionale di che trattasi, e nei sensi appena descritti reputa i dubbi di costituzionalità sul punto sollevati non manifestamente infondati.

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 21 novembre 2007.

Aldo Ravalli - Presidente

Ettore Manca – Estensore

Pubblicata mediante deposito

in Segreteria il 20 dicembre 2007

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
