

Pubblicato il 13/06/2019

N. 01571/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01575/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 1575 del 2015, proposto da Società F.Lli di Dolce S.r.l., Calcestruzzi di Di Dolce Vito & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Maurizio Alferi, Danilo Giracello, con domicilio eletto presso lo studio Danilo Giracello in Palermo, via E. Fermi 58;

contro

Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale 6;

per l'annullamento

- del Decreto dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente del 19 dicembre 2014 di Istituzione del parco naturale regionale denominato "Parco dei Monti Sicani", pubblicato nella G.U.R.S. n. 6 del 06.02.2015 (doc. 1), e della relativa cartografia;
- Della nota prot. n. 2631 dell' 1.4.2010 del 64 del comitato costituito in virtù della disposizione di cui all'art. 64 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6;
- Della nota assessoriale prot. D.R.A. n. 55097 dell'8 settembre 2010 (doc. 2), con la quale è stata trasmessa, ai sensi dell'art. 35 della legge regionale n. 14/88, ai comuni interessati dalla proposta di Parco (Bivona, Burgio, Cammarata, Castronovo di Sicilia, Chiusa Sclafani, Contessa Entellina, Giuliana, Palazzo Adriano, Prizzi, San Giovanni Gemini, Santo Stefano Quisquina, Sambuca di Sicilia) la perimetrazione e zonizzazione del Parco dei Monti Sicani e la disciplina delle attività esercitabili e dei divieti operanti in ciascuna zona del Parco per la pubblicità degli atti mediante pubblicazione all'albo pretorio;
- delle valutazioni, degli esiti e delle motivazioni riguardo alle osservazioni presentate dai soggetti controinteressati all'istituzione e segnatamente dalle società esponenti (doc. 3);
- nonché di qualsiasi ulteriore e diverso atto e/o provvedimento amministrativo connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato per l'Assessorato Regionale

Territorio e Ambiente;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2018 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori Danilo Giracello, anche per il co-difensore Maurizio Alferi, per la Società F.lli Dolce srl ed altri, Francesco Pignatone per l'Avvocatura dello Stato.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la società ricorrente premette di essere proprietaria di alcuni terreni, meglio identificati nel ricorso con le relative particelle catastali, rientranti nell'ambito dell'istituto Parco dei Monti Sicani di cui al D.A.R.T.A. 19 dicembre 2014, pubblicato in G.U.R.S. n. 6 del 6 febbraio 2015.

Rappresenta che nelle aree di pertinenza la società svolge da tempo l'attività estrattiva da cava, regolarmente autorizzata, e di confezionamento di conglomerati cementizi.

In punto di fatto, dopo aver ripercorso i passaggi precedenti relativi alle pregresse approvazioni e conseguenti annullamenti dei decreti di istituzione del medesimo parco, parte ricorrente si sofferma nel sottolineare:

-che con sentenze del T.A.R. Sicilia nn. 356/11, 357/11 e 358/11 Reg. Prov. Coll., depositate il 24.2.11, in accoglimento della domanda avanzata dai ricorrenti, il primo decreto assessoriale di istituzione del Parco (D.A. 15/9/2010, in G.U.R.S. n. 47 del 29/10/2010) veniva stato annullato "sotto gli assorbenti e dedotti profili del difetto di istruttoria, dell'ingiustificata compressione della facoltà di partecipazione al procedimento e del difetto di motivazione" (sentenza auto-esecutiva di cui purtuttavia la P.A. prendeva cognizione con decreto n. 57/GAB del 19.4.11 con cui la stessa Amministrazione ha provveduto ad annullare formalmente l'istituzione del Parco);

-che con ulteriori sentenze nn. 968/13, 969/13 e 970/13 Reg. Prov. Coll., depositate il 24.4.13, in accoglimento della domanda avanzata dai ricorrenti, i T.A.R. Sicilia ha annullato il nuovo provvedimento (D.A. 25 luglio 2012, in G.U.R.S. n. 40 del 21.09.2012) con cui l'Amministrazione aveva un'altra volta istituito il Parco dei Monti (con prescrizioni sostanzialmente interdittive, ex art. 23 del medesimo D.A., sull'attività estrattiva all'interno dell'individuato perimetro, fatte salve le attività già esistenti, nell'ambito della zona D, fino alla scadenza della relativa autorizzazione, con divieto di proroga e ampliamento), avendo ritenuto il T.A.R. fondata la censura con cui si contestava la violazione delle disposizioni di legge che regolano il procedimento normativamente prescritto per l'istituzione di un parco, con particolare riferimento al parere della Commissione Legislativa Permanente per l'Ecologia dell'A.R.S., previsto dall'art. 27 della legge reg. n. 98/1981 e dal comma 9° dell'art. 64 della L.R. n. 6/2009;

-che successivamente l'Amministrazione procedente, dopo aver "annullata" la nuova istituzione del parco in ragione delle pronunce giurisdizionali, si adoperava per acquisire il parere della IV Commissione legislativa dell'A.R.S., che veniva espresso nella seduta n. 60 del 18.07.2013, in termini favorevoli all'istituzione del Parco ma a condizione che venissero tutelate le attività produttive esistenti al suo interno;

-che malgrado la formale condivisione del predetto parere, con il nuovo decreto di istituzione del Parco dei Monti Sicani oggetto di impugnazione, l'Amministrazione riproponeva la medesima perimetrazione e zonizzazione lesiva dell'attività svolte dalla Società ricorrente a dagli altri operatori del medesimo settore

“... rimandando all’Ente Parco l’individuazione di eventuali criticità che dovranno essere oggetto di apposite valutazioni e provvedimenti da parte dell’A.R.T.A.”.

Avverso il predetto provvedimento, e gli altri atti in epigrafe indicati, parte ricorrente ha quindi interposto l’odierno ricorso in cui si articolano sei differenti profili di censura, riconducibili alla violazione di legge e all’eccesso di potere, sotto differenti profili.

Segnatamente:

- 1) con la prima censura, parte ricorrente contesta la violazione dell’art. 136 Cost. e dell’art. 30 L. 87/1953 per intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale, giusta sentenza Cort. Cost. 212/2014, degli artt. 6, comma 1, e 28, co mi 1 e 2, L.R. 6 maggio 1981, n. 98, per violazione della legge nazionale n. 394/1991, violazione dell’art. 117 Cost., secondo comma, lett. s); illegittimità derivata e sopravvenuta; eccesso di potere;
- 2) con la seconda censura di contesta la violazione dell’art. 64 L.R. 9/2006, la violazione dell’art. 22 L. 394/1991, anche quale norma interposta, la violazione dell’art. 117 Cost., comma 2 lett s: illegittimità derivata e sopravvenuta;
- 3) con la terza censura si contesta la violazione dell’art. 97 Cost., di numerosi articoli della Legge sul procedimento amministrativo, nonché l’eccesso di potere sotto diversi profili;
- 4) con la quarta censura si contesta la violazione delle medesime norme di cui alla precedente censura, sotto ulteriore profilo;
- 5) con la quinta doglianza parte ricorrente lamenta la violazione della L.R. 98/1981, la violazione dell’art. 97 Cost., e delle norme sul procedimento amministrativo; la falsa applicazione della L. 394/1991;
- 6) con la sesta ed ultima censura parte ricorrente lamenta la violazione degli artt. 7 e 8 L. 241/90 e delle pari norme della legge sul procedimento regionale, quanto alla mancata comunicazione di avvio del procedimento; l’eccesso di potere sotto diversi profili.

Resiste l’Avvocatura distrettuale dello Stato per l’Amministrazione intimata che, con memoria del 25 ottobre 2018, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente ha concluso per l’accoglimento giusta memoria del 5 novembre 2018, replicando con memoria del 15 novembre 2018.

Ciò posto, il ricorso è fondato e va accolto nei sensi e per le considerazioni che seguono.

Risultano fondate le prime due censure, qui contestualmente scrutinate, con cui parte ricorrente denuncia l’illegittimità della nuova approvazione del Parco dei Monti Sicani avvenuta in applicazione di una normativa regionale nelle more dichiarata incostituzionale dalla Consulta con sentenza n. 212/2014.

Nel provvedimento impugnato l’Amministrazione regionale ha espressamente richiamato ed applicato alcune norme dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 212/2014. Ciò in violazione del principio di diritto secondo cui le leggi di cui viene dichiarata l’illegittimità costituzionale, ed ai sensi del combinato di cui all’136 Cost. e art. 30, Legge 11 marzo 1953, n. 87, cessano di operare dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale. Il nuovo Decreto del 19 dicembre 2014 non si tiene conto di detta pronunzia e degli effetti che la stessa determina nel cotesto del procedimento amministrativo in itinere con particolare riferimento, come dedotto dalla società ricorrente, anche al rispetto dei principi partecipativi e di coinvolgimento degli Enti locali nella stessa gestione dell’istituendo Parco.

Ed invero, nel sanzionare con l'incostituzionalità la normativa regionale, la Corte Costituzionale,

ha sancito illegittimità, per violazione dell'art. 117 comma 2 lett. s) cost., dell'art. 6 comma 1 e dell'art. 28, commi 1 e 2, della Legge Regionale della Regione Siciliana 6 maggio 1981 n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), nella parte in cui stabilisce forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall'art. 22 l. 6 dicembre 1991 n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

In particolare, e per quanto qui rileva, la Corte Costituzionale, dopo aver premesso che la disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ribadisce come la normativa generale di settore sia contenuta nella Legge statale n. 394 del 1991, la quale detta, infatti, i principi fondamentali della materia, cui la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo anche i connotati di normativa interposta. Tra tali principi, sempre ad avviso della Corte Costituzionale, rientra anche quello che prevede la partecipazione delle province, delle Comunità montane e dei Comuni nel procedimento destinato all'istituzione delle aree naturali protette regionali nonché la loro gestione: profili ed aspetti, entrambi, che costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale (art. 22, comma 2) cui non è risultata conforme la disciplina regionale censurata (che si limita a prevedere unicamente forme di partecipazione meramente consultive, obliterando anche il coinvolgimento degli Enti locali nella stessa gestione dell'istituendo Parco).

Il Collegio ritiene che la sopravvenienza della predetta pronuncia della Corte Costituzionale, nelle more della emanazione del Decreto Assessoriale impugnato in questa sede, rende illegittimo il provvedimento adottato sulla scorta di un iter endoprocedimentale svoltosi in istruito in forma di norme dichiarate incostituzionali.

Può quindi condividersi con la società ricorrente che nel caso di specie l'intero procedimento istitutivo del Parco si sia svolto secondo la disposizione di cui all'art. 28 della legge regionale n. 98/81, dichiarato anch'esso incostituzionale, per come sostituito dall'art. 35 della legge regionale n.14/88, norma espressamente richiamata nelle premesse del decreto istitutivo (in relazione ed applicazione della quale era stato redatto e trasmesso agli enti locali la nota D.R.A. n. 55097 dell'8 settembre 2010 con relativa cartografia e documentazione relativa alla perimetrazione e zonizzazione dell'istituendo Parco).

Anche l'ulteriore conclusione cui giunge parte ricorrente può essere condivisa: alla stregua della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza Cort. Cost. 212/2014, e con i precedenti provvedimenti istitutivi del Parco anche formalmente

annullati, l'Amministrazione regionale non avrebbe dovuto limitarsi semplicemente riprendere l'iter istruttorio dall'acquisizione del parere obbligatorio della IV Commissione dell'A.R.S., (condividendolo ma sostanzialmente eludendolo), quanto piuttosto prendere atto della caducazione della normativa regionale e della necessaria applicazione di quella nazionale, con particolare riferimento agli adempimenti ex art. 22 L. 394/91 e alla previsione di un coinvolgimento degli Enti Locali nella stessa gestione.

Come evidenziato nella seconda censura, le perplessità sollevate dalla Consulta non sono revocate in dubbio anche facendo riferimento alla disciplina di cui all'art. 64 della L.R. 6/2009, disposizione quest'ultima che non prevede comunque alcuna forma di partecipazione degli enti locali nella gestione del Parco, così come invece imposto dall'art. 22, comma 1, lettera c), Legge 394/1991.

Per altro, l'art. 64 l.r. 6/09 dispone che compito del Comitato è quello "di sottoporre alla Regione, ai sensi della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 e successive modifiche ed integrazioni, una proposta...": quindi, in



assenza di una specifica a disciplina speciale, non potrebbero che applicarsi le disposizioni (art. 6 LR 98/81) e l'iter procedimentale ordinari (art. 28 LR 98/81), dichiarati tuttavia incostituzionali dal Giudice delle Leggi. Anche la terza censura merita condivisione.

Pur richiamandolo e formalmente condividendo il parere obbligatorio reso dalla IV Commissione legislativa dell'A.R.S., l'Amministrazione sostanzialmente se ne discosta o lo rende del tutto irrilevante senza tuttavia esplicitare una doverosa specifica motivazione.

Contrariamente a quanto richiesto dall'Organo legislativo regionale, il decreto istitutivo del Parco non appare tener in opportuna considerazione la posizione delle attività produttive già presenti all'interno dell'area delimitata che (salvo quanto previsto per quelle rientranti nella zonizzazione D, ai soli fini della continuazione dell'attività fino alla scadenza della autorizzazione ma senza possibilità di proroghe o ampliamenti) vengono quindi travolte dalla perimetrazione e relativa zonizzazione.

Alla stregua di quanto precede, assorbiti gli ulteriori profili di doglianza, il ricorso è quindi fondato e va accolto con conseguente annullamento, per quanto di ragione, dei provvedimenti impugnati.

A differenti conclusioni non induce invero la memoria dell'Avvocatura distrettuale considerato che la stessa appare mirata a contestare gli ulteriori profili di censura, qui assorbiti, mentre omette ogni ulteriore deduzione sui primi tre motivi di censura fin qui scrutinati.

Le spese di lite possono essere eccezionalmente compensate tra le parti avendo riguardo alla natura della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e per quanto di ragione annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 6 dicembre 2018, 16 gennaio 2019, con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Valenti

IL PRESIDENTE
Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO