



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 staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2963 del 2011, proposto da:
Consorzio di Tutela della IGP Pomodoro di Pachino, rappresentato e difeso
dall'avv. Giuseppe Gambuzza, con domicilio eletto presso Francesco Petino in
Catania, Brancati, 12;

contro

Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, Dipartimento Ambiente e
Azienda Foreste Demaniali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distr.le
Catania, domiciliata in Catania, Via Vecchia Ognina, 149;

e con l'intervento di

ad opponendum:
Legambiente - Comitato regionale siciliano ONLUS, Associazione mediterranea
per la natura, LIPU - Lega italiana protezione uccelli, Club alpino italiano -
Regione Sicilia, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Corrado V. Giuliano,
Nicola Giudice e Marco Casciana, con domicilio eletto presso il loro studio, in
Catania, via Pasubio, 33;

per l'annullamento

- del decreto del Dirigente Generale del dipartimento regionale dell'Ambiente n. 577 del 27 luglio 2011, con il quale è stata istituita la riserva naturale orientata denominata "Pantani della Sicilia sud orientale", pubblicato in data 16 settembre 2011 sulla GURS n. 39;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale e, in particolare, del regolamento della riserva, allegato 2 al decreto 577/2011, recante le modalità d'uso e i divieti vigenti nella riserva naturale orientata e il DA 970 del 10 giugno 1991, di approvazione del Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente e di Dipartimento Regionale Azienda Foreste Demaniali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2015 la dott.ssa Giuseppa Leggio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Si richiama integralmente l'esposizione in fatto contenuta nella sentenza parziale di questa Sezione n. 558 del 27 febbraio 2013, pronunciata sul ricorso in epigrafe.

Con il ricorso indicato il Consorzio di Tutela della IGP Pomodoro di Pachino esponeva che :

- con Reg. CE 617 del 4 aprile 2003 è stata riconosciuta la denominazione protetta IGP per le produzioni di pomodoro ricadenti nell'area dei comuni di Pachino, Noto, Ispica e Portopalo di Capo Passero;

- sulle stesse aree esplicherebbe i suoi effetti il provvedimento impugnato, con cui è stata istituita la riserva naturale orientata denominata “Pantani della Sicilia sud orientale;
- a seguito del riconoscimento comunitario, è nato il Consorzio di tutela della IGP Pomodoro di Pachino, che, con decreto MIPAF del 27 luglio 2006, ha ottenuto l’attribuzione delle funzioni di tutela, valorizzazione e promozione del pomodoro;
- su tale area oggi insistono coltivazioni di pomodoro ed impianti di trasformazione consistenti in impianti serricoli all’avanguardia (serre in ferro e serre fotovoltaiche), e grandi impianti di condizionamento che consentono di confezionare il prodotto e immetterlo direttamente sui banchi della grande distribuzione;
- la coltivazione del pomodoro in serra costituisce la fonte di lavoro e di reddito per circa 5 mila addetti ed il volume complessivo di affari del comparto può essere stimato in circa 300 – 400 milioni di euro annui;
- l’interesse del Consorzio ricorrente ad impugnare il decreto istitutivo della riserva ed il regolamento allegato deriverebbe dalle previsioni del citato regolamento: a) del divieto di impiantare nuove serre e della generale incompatibilità del sistema delle coltivazioni in serra con la riserva (art. 3, comma 1, lett. b); b) della incentivazione al mantenimento delle colture tradizionali, all’utilizzo di tecniche biologiche e alla conversione in tecniche biologiche delle tecniche agricole e colturali praticate (art. 5); ciò in conseguenza della circostanza che, con cadenza periodica (5 – 6 anni), le serre vengono dismesse ed il terreno lasciato incolto per consentire un periodo di riposo.

Con la citata sentenza n. 558/2013 la Sezione, parzialmente decidendo, ha rigettato tre dei quattro motivi in cui è stato articolato il ricorso, dando atto della decisione di sollevare, con riferimento al quarto motivo di ricorso, questione di legittimità costituzionale della normativa regionale (LR Siciliana 6 maggio 1981, n. 98).

Con il richiamato quarto motivo del ricorso in esame, il Consorzio ricorrente ha dedotto violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 4, 5, 6 e 28 della LR 98/1981 in relazione all'art. 22 legge 394/1991; illegittimità costituzionale delle predette norme per violazione dell'art. 117 della Carta Costituzionale.

In particolare, ha dedotto violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, ai commi 1 e 2, prevede, che «1. *Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: a) la partecipazione (...) dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta (...) Tale partecipazione si realizza (...) attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; b) la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco di cui all'articolo 25; (...)*2. *Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette e la pubblicità degli atti relativi all'istituzione dell'area protetta e alla definizione del piano per il parco*», lamentando che il Comune di Pachino non sarebbe stato in nessun modo coinvolto nel procedimento per l'istituzione della riserva, ciò che determinerebbe la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e la necessità di rimettere gli atti alla Corte Costituzionale.

La Sezione ha preliminarmente ritenuto che con riferimento alla pretermissione procedimentale di un Comune - ente esponenziale della collettività stanziata sul territorio (sul punto, Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; analogamente, TAR Sicilia – Catania, Sez. III, 10 febbraio 2012, n. 369) - i ricorrenti privati possano articolare le proprie doglianze – a prescindere dalla loro fondatezza nel merito – con riferimento a tale mancata partecipazione procedimentale del Comune ove essi risiedono, in ragione della funzione che tale Amministrazione

assolve nella qualità di ente esponenziale della comunità territoriale (cfr. sentenze della Sezione 7 dicembre 2012, nn. 2882 e 2888).

Tanto premesso, e ritenuto ulteriormente che le forme partecipative dei Comuni al procedimento per l'istituzione delle riserve naturali regionali, previste dalla normativa della Regione Siciliana, integrassero violazione dell'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, nella materia di cui si tratta, costituisce parametro interposto (Corte costituzionale, sentenza 14 luglio 2000, n. 282), ma che il ricorso non potesse essere deciso senza sollevare, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della L.R. Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, con ordinanza n. 962 del 02.04.2013, la Sezione ha rimesso alla Corte Costituzionale le questioni di legittimità costituzionale degli indicati articoli 3, comma 1, lett. e), 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 1981, n. 98, in relazione all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, disponendo la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte.

La Sezione ha rilevato anche che la Corte Costituzionale ha più volte dichiarato l'illegittimità di leggi regionali che non prevedevano la partecipazione degli enti locali alla istituzione o alla modifica delle aree protette, in particolare statuendo come «...*La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice a quo, non prevede la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, nè è composto stabilmente da rappresentanti dei comuni. La richiesta partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera b) dell'impugnato art. 6...*» (sentenza 14 luglio 2000, n. 282).

La Sezione, infine, ha rilevato che le disposizioni regionali censurate si limiterebbero a stabilire (in materia riservata allo Stato e per la quale non è stabilita una disciplina derogatoria dallo statuto di autonomia), momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette, come invece previsto dal predetto art. 22 della legge n. 394 del 1991 in materia di partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle aree naturali protette regionali, *«attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio»*.

Con istanza depositata il 24 settembre 2014 il Consorzio ricorrente, rilevato che la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla questione rimessale da questa Sezione, ha chiesto la fissazione dell'udienza di trattazione del ricorso.

All'odierna udienza di trattazione il ricorso è passato in decisione.

Il ricorso del Consorzio di Tutela della IGP Pomodoro di Pachino deve essere accolto con riferimento al quarto motivo, non oggetto della decisione di cui alla sentenza parziale n. 558/2013 di questa Sezione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 212 del 18 luglio 2014, nel ritenere fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all' art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), ha affermato:

- a) *“Questa Corte ha reiteratamente avuto modo di sottolineare come la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientri nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011)” e come sia del pari consolidato “l'assunto secondo il quale la stessa disciplina, enunciando la normativa-quadro di settore sulle aree protette, detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)”;*
- b) *“Allo stesso modo, non controversa (...) è la rilevanza che, nel contesto della normativa-quadro di cui si è detto, assume la specifica disciplina diretta a regolare le forme della partecipazione dei diversi soggetti al procedimento istitutivo delle aree protette: essendo del tutto evidente il primario risalto che assumono le voci dei "protagonisti" socio-economici di una determinata zona, specie attraverso i relativi enti esponenziali, ai fini della realizzazione di un progetto di "perimetrazione" funzionale che, ineluttabilmente, finisce per coinvolgere interessi locali, di varia e non di rado antagonistica natura”;*
- c) dal *“raffronto tra l'art. 22 della più volte citata legge n. 394 del 1991 e le disposizioni regionali ... in esame, emerge senza ombra di dubbio un sensibile "scostamento", in chiave inammissibilmente riduttiva, quanto al livello ed alle garanzie partecipative”, in quanto il “censurato art. 6 della legge regionale in discorso..., si limita, al comma 1, a stabilire che, in attuazione del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, di cui all'art. 5 della legge medesima, si provvede alla istituzione dei parchi e delle riserve con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, previo parere del Consiglio regionale. I decreti istitutivi - puntualizza il successivo comma 3 - «conterranno la delimitazione definitiva delle singole riserve, l'individuazione dell'affidatario e la statuizione degli obblighi dello stesso, in rapporto alle indicazioni tecniche fissate dal Consiglio regionale per la realizzazione dei fini istituzionali delle riserve medesime. Detti decreti reccheranno in allegato il regolamento con cui si stabiliscono le modalità d'uso e i divieti da osservarsi”.*

d) *“Alla interlocuzione di soggetti estranei alla amministrazione regionale è dedicato il solo art. 28, il quale stabilisce, al comma 2, che, entro trenta giorni dalla pubblicazione, fra l'altro, della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, predisposto dal Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, a norma dell'art. 4, comma 1, lettera a), «privati, enti, organizzazioni sindacali, cooperativistiche, sociali potranno presentare osservazioni su cui motivatamente dovrà dedurre l'ente o l'ufficio proponente e che dovranno formare oggetto di motivata deliberazione da parte dell'ente preposto all'approvazione degli strumenti suddetti contestualmente alla stessa approvazione»”.*

La Corte ha concluso che *“Le disposizioni qui in esame, pertanto, omettendo di assicurare, in particolare ai Comuni, la possibilità di rappresentare sul piano procedimentale, secondo le opportune forme, i molteplici interessi delle relative comunità, risultano in contrasto con i parametri evocati e vanno dichiarate, in parte qua, costituzionalmente illegittime”*, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98 (Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali), nella parte in cui stabiliscono forme di partecipazione degli enti locali nel procedimento istitutivo delle aree naturali protette regionali diverse da quelle previste dall' art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), e dichiarando invece non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge della Regione siciliana 6 maggio 1981, n. 98.

Alla luce della decisione assunta dalla Corte Costituzionale è dunque fondato, e merita accoglimento, il quarto motivo di ricorso, atteso che nel caso di specie l'Ente locale di riferimento, in applicazione delle norme di legge dichiarate incostituzionali, non è stato in alcun modo coinvolto nel procedimento diretto alla istituzione della riserva naturale orientata denominata “Pantani della Sicilia sud orientale”, nonostante in passato il Comune di Pachino avesse più volte richiesto

una ripermetrzione e revisione delle aree inserite nel P.R.P.R.N. (Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali) adottato con DA n. 970/1991.

La Corte Costituzionale ha evidenziato che costituisce principio fondamentale di riforma economico sociale, per espressa statuizione dell'art. 22 L. quadro, quello della partecipazione degli Enti Locali alla istituzione, modifica e gestione delle aree protette, e tanto *“ad ulteriore contrassegno della importanza annessa al livello ed alle forme di partecipazione delle comunità locali”*.

In sostanza, le previsioni di cui ai citati artt. 6, comma 1, e 28, commi 1 e 2, sono *“di gran lunga meno garantistiche di quelle statali in tema di partecipazione degli enti territoriali locali al procedimento di istituzione delle aree naturali regionali protette: l'unico e limitato segmento "consultivo" è previsto, infatti, genericamente e indistintamente, a favore di figure soggettive prive di qualsiasi caratterizzazione "individualizzante" e in riferimento alla mera facoltà di «presentare osservazioni»; non già, peraltro, in relazione al provvedimento istitutivo di una determinata area protetta, ma solo alla pubblicazione della proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali. Non senza evidenziare come nessun risalto partecipativo venga poi assegnato agli enti locali in tema di gestione delle aree.”*.

Pertanto, deve ritenersi l'applicabilità dell'art. 22 L. quadro anche nell'ambito della regione Sicilia e deve accogliersi, per le ragioni esposte, e nei limiti che residuano da giudicare dopo la sentenza n. n. 558 del 27 febbraio 2013 di questa Sezione, il ricorso in epigrafe.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie come da motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Giuseppa Leggio, Consigliere, Estensore

Francesco Elefante, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/05/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)