



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 621/2008

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Ric. n. 1338/1998

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA SARDEGNA

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1338/1998 proposto dal Comune di Baunei, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall' avv. Eulo Cotza, presso il cui studio in Cagliari, Piazza Michelangelo n. 14, è elettivamente domiciliato;

contro

- il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, presso i cui uffici, in via dante n. 23, è pure ex lege domiciliata;
- la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del presidente pro tempore e l'Assessorato regionale della Difesa dell'Ambiente, rappresentati e difesi dagli avv.ti Graziano Campus e Gian Piero Contu, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale dell'Ente, Viale Trento, n. 69;
- la Provincia di Nuoro, in persona del legale rappresentante, non costituitasi in giudizio;
- il Comitato Istituzionale di Coordinamento, per il Parco del Golfo di Orosei e del Gennargentu, in persona del legale rappresentante p.t., non costituitosi in giudizio;



e nei confronti

- dei Comuni di Aritzo, Belvì, Desulo, Dorgali, Fonni, Gadoni, Gavoi, Lodine, Oliena, Ollolai, Orani, Ovodda, Olzai, Sadali, Sarule, Seui, Talana, Tiana, Tonara, Ussassai, (parte dei cui territori sono stati inclusi nella perimetrazione del Parco), in persona dei rispettivi Sindaci in carica, non costituitisi in giudizio,
- la Comunità Montana della Barbagia Mandrolisai, dell'Ogliastra, del Sarcidano Barbagia di Seulo, in persona dei rispettivi Presidenti, non costituitesi in giudizio;

con l'intervento ad adiuvandum

- del Comune di Urzulei, rappresentato e difeso, per mandato a margine dell'atto di intervento, dall' avv. Eulo Cotza, presso il cui studio in Cagliari, Piazza Michelangelo n. 14, è elettivamente domiciliato;
- del Comitato per la difesa dei diritti dei cittadini di Baunei, in persona del coordinatore e legale rappresentante (membro del Comitato Promotore previsto dall'art. 5 del Regolamento dello stesso Comitato) il quale agisce anche come singolo cittadino del Comune di Baunei e come utente civico, rappresentato e difeso dagli avv.ti Lorenzo Palermo e Maddalena Calia, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima, in Cagliari, Via Logudoro n. 5;

con l'intervento ad opponendum

del WWF –Associazione Italiana per il World Wide Found for Nature-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Gaetano Scoca, con domicilio, per legge, presso la Segreteria del Tribunale;

per l' annullamento

- del D.P.R. 30 marzo 1998 di "Istituzione dell'Ente Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu", pubblicato nella G.U. del 14.5.1998;



-
- dell'Intesa di programma fra il Ministero dell'Ambiente e la Regione Autonoma della Sardegna stipulata il 29.12.1995;
 - delle determinazioni assunte in sede di Comitato Istituzionale di Coordinamento per il Parco;
 - dell'Intesa di programma fra il Ministero dell'Ambiente e la Regione Autonoma della Sardegna stipulata il 19.2.1998;
- nonché di tutti gli ulteriori atti presupposti, conseguenti o, comunque, connessi con quelli impugnati.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Regione Autonoma della Sardegna;

Visti gli interventi "ad adiuvandum" del Comune di Urzulei e del "Comitato per la Difesa dei diritti dei cittadini di Baunei";

Visto l'intervento "ad opponendum" del WWF;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, per la pubblica udienza del 13 febbraio 2008, il referendario Giorgio Manca ed uditi altresì gli avvocati di parte, come da separato verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con Decreto del Presidente della Repubblica del 30 marzo 1998, pubblicato in G.U. 14.5.1998, è stato istituito l'Ente "Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu", in applicazione dell'art. 34 comma 2° della L. 6 dicembre 1991, n. 394.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1 comma 6° del suddetto Decreto, a decorrere dal 180°



giorno successivo alla data di pubblicazione e fino all'approvazione del "piano" del Parco, avrebbero dovuto entrare in vigore le misure di salvaguardia riportate nell'allegato A del medesimo decreto (contenenti una serie di limitazioni e divieti), ritenute gravemente lesive, in termini di utilizzo del territorio, da parte di alcune delle comunità interessate, in particolare da quelle che risultavano maggiormente coinvolte, in rapporto all'estensione territoriale "conferita" al Parco (anche in relazione ai diritti di uso civico ivi esercitati), e che hanno determinato, anche, violente reazioni, in termini oppositivi, all'istituzione del nuovo ente.

L'entrata in vigore delle misure di salvaguardia è stata, poi, differita con D.P.R. del 10.11.1998 al 1° luglio 1999 e, ulteriormente, con D.P.R. del 22.7.1999 al 31.1.2000, in considerazione delle "difficoltà esistenti nell'organizzare l'esercizio interinale del potere autorizzatorio e delle relative deroghe, posto che si verrebbe a verificare una situazione di pericolosissima paralisi dell'intero comprensorio del Parco, che ricomprende il territorio di 24 Comuni, con l'impossibilità di porre in essere un regime autorizzativo generale e particolare".

Il Decreto istitutivo è stato preceduto da 3 intese (come prescritto dal 2° comma dell'art. 34) raggiunte fra il Ministero dell'Ambiente e la Regione autonoma della Sardegna (del 25.6.1992, 29.12.1995 e 19.2.1998).

In particolare, in ordine alla "perimetrazione" dell'area protetta, nell'intesa del dicembre 1995 si evidenziava, all'art. 3, che la delimitazione:

- sarebbe avvenuta con le procedure previste dall'art. 9 della L. 394/1991;
- avrebbe ricompreso le aree individuate dalla Regione Autonoma della Sardegna con la L.R. 31 del 7.6.1989, nonché i territori esterni a tale delimitazione per i quali i Comuni interessati "chiederanno l'inserimento" nel parco nazionale;



Inoltre, per la definizione del perimetro del Parco si prevedeva, all'art. 6 della medesima Intesa, la costituzione di un Comitato Istituzionale di Coordinamento (CIC), costituito da rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, della Regione Sardegna, della Provincia di Nuoro, della Provincia di Sassari, "integrato dai Sindaci che formalizzeranno la loro adesione al Parco".

Tale Comitato è stato, poi, istituito con Decreto del Presidente della Giunta Regionale del 24.1.1997 n. 13; tale decreto ha previsto, per quanto attiene la rappresentanza degli enti locali interessati, la partecipazione:

- dei Sindaci dei Comuni previsti dalla L.R. 31 del 7.6.1989;
- dei Sindaci dei Comuni esterni che hanno richiesto l'inserimento nel Parco Nazionale (Belvì, Gadoni, Gavoi, Lodine, Ollolai, Orani, Ovodda, Olzai, Sarule, Seulo, Tiana, Tonara, Portotorres, Stintino –questi ultimi due in riferimento al Parco dell'Asinara- cfr. decreto pubblicato in BURAS dell'11.2.1997).

La richiamata L.R. 31/1989, contenente "Norme per l'istituzione e la gestione dei Parchi, delle Riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale", prevedeva l'istituzione di Parchi naturali con legge regionale, "sentiti" i Comuni interessati, garantendo alle comunità coinvolte appropriate modalità procedurali di partecipazione al procedimento di costituzione dei Parchi (regionali): classico strumento della pubblicazione della proposta, redatta dalla Giunta regionale, presentazione delle osservazioni da parte dei Comuni, Comunità Montane e Province interessati, esame delle osservazioni, adozione definitiva della proposta, trasmissione al Consiglio regionale per l'emanazione del provvedimento legislativo (cfr. art. 10).

Anche nella legge regionale 31/1989, all'art. 26, veniva stabilita l'immediata entrata



in vigore di norme di salvaguardia (efficaci fino all'emanazione della legge istitutiva dei parchi regionali e comunque non oltre il periodo di 5 anni dall'entrata in vigore della legge 31/1989), individuate specificamente (lett. a-l del medesimo articolo) e applicabili ai territori indicati nella cartografia allegata (Allegato A, che per il Parco del Gennargentu, prevede l'inclusione di territori appartenenti a 14 Comuni -Aritzo, Arzana, Baunei, Desulo, Dorgali, Fonni, Gairo, Oliena, Orgosolo, Seui, Talana, Urzulei, Ussassai, Villagrande Strisaili-).

In sostanza nell'Intesa Stato-Regione del 29.12.1995, in ordine alla perimetrazione dell'istituendo Parco nazionale, è stato effettuato un "richiamo" alla LR 31/1989 – riferita ai Parchi regionali- (anche se in realtà tale legge non ne prevedeva direttamente l'istituzione, che avrebbe dovuto sottostare alla specifica procedura istitutiva ivi prevista –con la garanzie del pieno contraddittorio con le comunità territoriali interessate-, ma unicamente le misure di salvaguardia), integrandola con la previsione di una "facoltà" di inserimento di altri territori, qualora i rispettivi Comuni avessero formulato specifica richiesta di adesione all'istituendo Parco nazionale.

Nella successiva Intesa (Stato-Regione) siglata il 19.2.1998 i due soggetti firmatari pervenivano ad un accordo, anche in ordine alla perimetrazione, in riferimento ad una delimitazione territoriale riportata in una cartografia 1:25.000.

In merito a tale elemento (cartografia) i Comuni ricorrenti lamentano, tra l'altro, che non sarebbe stata neppure posta a loro disposizione, nella fase endoprocedimentale, in modo da consentire un effettivo esame dell'effettiva estensione del territorio del Parco.

Inoltre, la Regione avrebbe sempre sostenuto e garantito ai Sindaci che i territori dei



Comuni "contrari" all'istituzione del Parco non sarebbero stati ricompresi nell'istituenda area protetta.

La Regione, costituitasi all'udienza di discussione dell'8 febbraio 2000, ha affermato che, nell'adozione del Decreto definitivo, il contenuto dell'intesa non sarebbe stato rispettato e che il DPR istitutivo va contestato, in quanto, sostanzialmente, la perimetrazione del Parco allegata al Decreto istitutivo non rispetta le volontà delle popolazioni interessate.

In particolare le comunità locali lamentano il mancato coinvolgimento nelle scelte fondamentali (in primo luogo nella fase di discussione della perimetrazione, rispetto alla quale sostengono non possa essere pretermessa una libera manifestazione di volontà da parte dell'organo collegiale maggiormente rappresentativo –rispettivi Consigli comunali-) e l'imposizione verticistica di una struttura "Parco nazionale", fortemente limitativa nell'utilizzazione del proprio territorio, senza la previa adozione di uno strumento di leale collaborazione, da attuarsi anche nei confronti degli enti locali principalmente coinvolti.

Si sostiene, cioè, che l'istituzione di un Parco Nazionale non possa prescindere dall'acquisizione, nell'iter procedimentale istitutivo, di una concreta partecipazione (finalizzata ad una positiva "adesione") da parte degli enti locali interessati, posto che la volontà delle comunità non può essere ignorata quando vengono adottate scelte fondamentali e fortemente incisive in ordine all'utilizzazione dei propri territori (con l'inclusione in un nuovo Ente), con previsioni (inerenti usi, divieti e prescrizioni), oltretutto, immediatamente operanti, sotto forma di misure di salvaguardia.

In particolare si lamenta che:



- l'attività del C.I.C. (organismo la cui istituzione è stata prevista all'art. 6 dalla intesa Stato-Regione del 29.12.1995) si è svolta, in realtà, senza un democratico coinvolgimento dei diversi Comuni, i quali avrebbero avuto solo la possibilità di partecipare a tale Comitato, senza, in realtà, poter esprimere un parere su una concreta proposta di perimetrazione (non essendo stata loro posta a disposizione la cartografia 1:25.000 allegata allo schema di DPR oggetto dell'intesa con la Regione stipulata il 19.2.1998);

- nonostante una previsione regolamentare (art. 4, all. n. 8 del fascicolo del ricorrente), rimasta in forma di Schema (in quanto il regolamento del CIC non sarebbe stato mai approvato), che chiedeva, ai fini dell'approvazione della proposta operativa di definizione del perimetro, l'espressione del "consenso" dei Comuni territorialmente interessati, in realtà, poi, tutti i Comuni ricorrenti sono stati inseriti d'imperio, nonostante la propria decisione di non voler far parte dell'istituendo Parco, anche a causa dell'incertezza nella definizione della perimetrazione).

Va precisato che 5 dei 6 Comuni ricorrenti (cioè tutti eccetto Seulo) venivano, in precedenza, coinvolti nella previsione di istituzione di un Parco "regionale" (chiamato del "Gennargentu" di Ha. 59.102, cfr. All. A della LR 31/1989, concernente l'individuazione dei territori per l'operatività delle norme di salvaguardia), con la legge regionale n. 31 del 7.6.1989 contenente "Norme per l'istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale".

Ma in relazione a tale individuazione va subito evidenziato che i Comuni avrebbero avuto, in sede istitutiva, peculiari ed appropriati strumenti di "visibilità" della manifestazione della propria volontà e di contraddittorio con l'autorità regionale



deputata all'istituzione del Parco (da concretizzarsi tramite un futuro nuovo provvedimento legislativo).

Con ricorsi notificati il 13.7.1998 (con successiva integrazione del contraddittorio, nei confronti di tutti i Comuni coinvolti, il 24.9-14.10.1998) e depositati il successivo 22.7, i Comuni di Baunei, Orgosolo, Arzana, Villagrande Strisaili, Seulo e Gairo in persona dei rispettivi sindaci in carica impugnano i provvedimenti in epigrafe indicati.

I ricorrenti chiedono l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensiva e col favore delle spese, deducendo i seguenti motivi di gravame:

- 1) violazione di legge – eccesso di potere per inosservanza degli impegni assunti con atto consensuale endoprocedimentale (Intesa Stato-Regione), ovvero per incongruenza fra sub-procedimenti;
- 2) violazione di legge per mancata approvazione del Regolamento del Comitato Istituzionale di Coordinamento (C.I.C.);
- 3) violazione di legge – eccesso di potere per inosservanza del principio di pubblicità nelle attività svolte dal C.I.C.;
- 4) violazione di legge – eccesso di potere per inesplicabilità della disciplina del Regolamento C.I.C. in materia di composizione dell'organo stesso;
- 5) violazione dell'art. 4 dello "Schema" di proposta di Regolamento, che prevede che la proposta di definizione del perimetro del Parco si considera approvata se ottiene, tra gli altri, il "consenso" dei Comuni territorialmente interessati.

Alla Camera di consiglio del 16 dicembre 1998 l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato è stata riunita al merito.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione statale resistente, contestando, con



memoria, la fondatezza del gravame.

Si sono costituiti in giudizio, quali intervenienti "ad adiuvandum" il Comune di Urzulei ed il "Comitato di difesa dei diritti dei cittadini di Baunei".

Si è costituita alla prima udienza di discussione del merito la Regione Autonoma della Sardegna, condividendo le conclusioni di parte ricorrente.

Alla prima udienza di discussione si è anche costituita, quale interveniente "ad opponendum", l'Associazione WWF.

Alla predetta prima pubblica udienza dell' 8 febbraio 2000 il ricorso è stato spedito in decisione.

Con ordinanza n. 50 in data 12 maggio 2000 il Tribunale ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 34 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nella parte in cui non impone specifiche modalità procedurali di coinvolgimento degli enti locali interessati in ordine alla delimitazione del Parco, con riferimento agli artt. 5 e 128 della Costituzione.

Con ordinanza n. 9 in data 30 gennaio 2002 la Corte Costituzionale ha imposto nuovo esame della questione, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della Costituzione che ha, tra l'altro, disposto l'abrogazione dell'art. 128 della Costituzione.

Riassunto il processo, i ricorrenti hanno depositato ulteriori memorie ed alla pubblica udienza del 15 giugno 2005 i loro procuratori hanno nuovamente chiesto la decisione dei gravami. Con ordinanza n. 64 del 12 ottobre 2005, questa Sezione ha ritenuto che quanto osservato dal Tribunale con l'ordinanza n. 50/2000 conservasse la propria validità anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed ha nuovamente rimesso la questione di costituzionalità dell'art. 34



della legge 6 dicembre 1991, n. 394, modificando esclusivamente le disposizioni costituzionali di riferimento, costituite, a seguito delle modifiche al Titolo V della Costituzione, dagli artt. 5, 114, secondo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

Con ordinanza n. 269 in data 6 luglio 2006, la Corte Costituzionale, rilevato che *“successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), la quale, all'art. 1, comma 573, stabilisce che «la concreta applicazione delle misure disposte ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 14 maggio 1998, avviene previa intesa tra lo Stato e la Regione Sardegna nella quale si determina anche la ripartizione, tra i Comuni interessati, delle risorse finanziarie già stanziata sulla base dell'estensione delle aree soggette a vincolo. I Comuni ricadenti nell'area individuata potranno aderire all'intesa e far parte dell'area parco attraverso apposita deliberazione dei propri consigli»;*

che tale disposizione introduce rilevanti modifiche del quadro normativo di riferimento, in quanto, non solo subordina l'applicazione delle disposizioni concernenti l'istituzione dell'Ente Parco ad una nuova intesa Stato-Regione, ma consente inoltre ai Comuni di aderire a tale intesa e sembra rimettere la stessa inclusione dei loro territori nell'area protetta ad un'apposita decisione dei rispettivi organi consiliari;

che, di conseguenza, si rende necessaria una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione prospettata, alla luce delle menzionate modifiche della disciplina legislativa della materia”, ha disposto la restituzione degli atti a questo Tribunale.

A seguito di istanza di parte ricorrente, depositata il 4 maggio 2007, l'udienza di



discussione del ricorso in epigrafe è stata fissata per il 13 febbraio 2008. Con memoria depositata in vista di tale udienza, la difesa erariale ha rilevato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. All'udienza pubblica del 13 febbraio 2008 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – Il ricorso in esame deve essere dichiarato improcedibile per la sopravvenuta carenza di interesse.

L'art. 1, comma 573, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha stabilito che «*La concreta applicazione delle misure disposte ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 14 maggio 1998, avviene previa intesa tra lo Stato e la regione Sardegna nella quale si determina anche la ripartizione, tra i comuni interessati, delle risorse finanziarie già stanziata sulla base dell'estensione delle aree soggette a vincolo. I comuni ricadenti nell'area individuata potranno aderire all'intesa e far parte dell'area parco attraverso apposita deliberazione dei propri consigli*». La disposizione prevede non solo la stipula di una nuova intesa tra Stato e Regione Sardegna, ma subordina la partecipazione dei Comuni al parco del Gennargentu ad una loro espressa manifestazione di volontà, demandata all'organo consiliare dell'ente locale. Quest'ultima norma recepisce e accoglie la pretesa sostanziale di parte ricorrente, sottesa alla domanda di annullamento del D.P.R. 30 marzo 1998 di "Istituzione dell'Ente Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu" (nonché degli altri atti indicati in epigrafe), come emerge dalla esposizione in fatto del contenuto del ricorso.

Pertanto, con la disposizione legislativa sopra richiamata sono venuti meno gli effetti lesivi, derivanti dagli atti impugnati, nei confronti dei quali il Comune ricorrente ha



chiesto tutela con il ricorso in esame, che conseguentemente deve essere dichiarato improcedibile per la sopravvenuta carenza di interesse.

Considerata la complessità delle questioni affrontate, si ravvisano giusti motivi per disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

PER QUESTI MOTIVI

Il Tribunale Amministrativo per la Sardegna, Sezione Prima, pronunciando definitivamente sul ricorso in epigrafe, lo dichiara improcedibile per la sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 13 febbraio 2008, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna con l'intervento dei signori:

Paolo Numerico	Presidente
Silvio Ignazio Silvestri	Consigliere
Giorgio Manca	Referendario, estensore.

Depositata in segreteria oggi: 07/04/2008

Il Direttore di sezione

(Dott.ssa Maria Giuliana Ferrara)