

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **269/2006** (ECLI:IT:COST:2006:269)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **MARINI** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/06/2006**

Deposito del **06/07/2006**; Pubblicazione in G. U. **12/07/2006**

Norme impugnate: Art. 34 della legge 06/12/1991, n. 394.

Massime: **30585**

Atti decisi: **ord. 590/2005**

ORDINANZA N. 269 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 34 della legge del 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), promosso con ordinanza del 12 ottobre 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, sui ricorsi riuniti proposti dal Comune di Balnei ed altri contro Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed altri, iscritta al n. 590 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 17 maggio 2006 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, con ordinanza del 12 ottobre 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 6

dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nella parte in cui non impone, nell'ambito del procedimento volto alla istituzione del Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, «specifiche modalità procedurali di coinvolgimento degli enti locali interessati in ordine alla delimitazione del Parco» stesso, per violazione degli artt. 5, 114, secondo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;

che il rimettente premette di essere chiamato a decidere sul ricorso proposto dai Comuni di Baunei, Orgosolo, Arzana, Villagrande Strisaili, Seulo e Gairo nei confronti del Ministero dell'ambiente, della Regione Sardegna, della Provincia di Nuoro, del Comitato istituzionale di coordinamento per il Parco (CIC), nonché di alcuni Comuni i cui territori sono stati in parte inclusi nella perimetrazione del Parco;

che, con tale ricorso, si chiede l'annullamento del d.P.R. 30 marzo 1998 (Istituzione dell'Ente Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu), dell'intesa di programma tra il Ministero dell'ambiente e la Regione Sardegna stipulata il 29 dicembre 1995, delle determinazioni assunte dal CIC, e, infine, dell'intesa di programma tra il Ministero dell'ambiente e la Regione Sardegna stipulata il 19 febbraio 1998;

che il TAR espone che con il d.P.R. 30 marzo 1998 è stato istituito l'Ente Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, in applicazione dell'art. 34 della legge n. 394 del 1991 e che tale decreto era stato preceduto da tre intese stipulate tra Ministero dell'ambiente e Regione Sardegna nelle quali si disciplinavano, tra l'altro, le modalità di perimetrazione dell'area protetta;

che, in particolare, nell'intesa del 1995, all'art. 3, si conveniva che la delimitazione sarebbe avvenuta secondo le modalità di cui all'art. 9 della legge n. 394 del 1991 e avrebbe compreso le aree individuate dalla Regione con la legge regionale 7 giugno 1989, n. 31 (Norme per l'istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale), nonché i territori esterni a tale delimitazione per i quali i Comuni interessati «chiederanno l'inserimento» nel parco nazionale;

che con la medesima intesa si prevedeva, per la delimitazione del perimetro, l'istituzione di un Comitato istituzionale di coordinamento (CIC), costituito dai rappresentanti del Ministero dell'ambiente, della Regione, della Provincia di Nuoro, della Provincia di Sassari, «integrato dai sindaci che formalizzeranno la loro adesione al parco»;

che tale Comitato è stato istituito con decreto del Presidente della Giunta regionale del 24 gennaio 1997, n. 13, il quale ha previsto, per quanto attiene alla rappresentanza degli enti locali interessati, la partecipazione dei Sindaci dei Comuni individuati dalla legge regionale n. 31 del 1989 e dei Sindaci dei Comuni "esterni" che abbiano chiesto l'inserimento nel parco nazionale;

che, precisa ancora il TAR rimettente, la legge regionale citata prevedeva l'istituzione di parchi naturali regionali, garantendo la partecipazione al procedimento dei Comuni interessati attraverso la presentazione di osservazioni alla proposta di istituzione del parco redatta dalla Giunta regionale ed il necessario esame di tali osservazioni prima della redazione della proposta definitiva;

che l'intesa del 1995, nel fare riferimento alla legge regionale n. 31 del 1989, avrebbe operato un richiamo alla procedura di delimitazione del parco ivi prevista, integrandola con il riconoscimento della facoltà per altri Comuni di richiedere l'inserimento dei propri territori all'interno del perimetro del parco;

che nella successiva intesa, siglata il 19 febbraio 1998, il Ministero e la Regione pervenivano ad un accordo in ordine alla delimitazione territoriale, definita da una cartografia

allegata;

che i Comuni ricorrenti nel giudizio *a quo* lamentano di essere stati inseriti nel parco senza il loro previo coinvolgimento «nella fase di discussione della perimetrazione» e di dover subire «l'imposizione verticistica di una struttura», fortemente limitativa della utilizzazione del proprio territorio, senza la previsione di alcuno strumento di leale collaborazione;

che essi, inoltre, sostengono che l'attività del CIC si sarebbe svolta senza alcun effettivo coinvolgimento dei Comuni, i quali avrebbero avuto bensì la possibilità di partecipare ai lavori del Comitato, ma senza poter esprimere il proprio parere su una concreta proposta di perimetrazione;

che - come evidenzia, infine, il TAR - tutti i Comuni ricorrenti, eccetto quello di Seulo, erano stati in precedenza coinvolti nella istituzione di un parco regionale - individuato nell'allegato A della legge regionale n. 31 del 1989 - sostenendo, tuttavia, che in tale occasione i Comuni avrebbero avuto «appropriati strumenti di "visibilità" e di contraddittorio» con la Regione;

che la stessa Regione Sardegna, costituitasi nel giudizio avanti al TAR, ha dichiarato di condividere le conclusioni dei ricorrenti ed ha sostenuto che il decreto istitutivo non avrebbe rispettato il contenuto dell'intesa, in quanto nella perimetrazione non si sarebbe tenuto conto della volontà delle popolazioni interessate;

che il TAR riferisce ancora di avere sollevato, con ordinanza del 12 maggio 2000, questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 394 del 1991 per violazione degli artt. 5 e 128 della Costituzione e che questa Corte, con ordinanza n. 9 del 2002, aveva disposto la restituzione degli atti perché fosse esaminata nuovamente la rilevanza della questione a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che aveva modificato il Titolo V della Costituzione, disponendo, tra l'altro, l'abrogazione dell'art. 128;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* afferma di avere censurato, con la propria precedente ordinanza, le modalità procedurali previste dall'art. 34 della legge n. 394 del 1991 per la delimitazione dell'area naturale protetta, dal momento che tale disposizione si sarebbe limitata a prevedere il mero parere non vincolante degli enti locali minori limitatamente alla adozione delle misure di salvaguardia e non anche ai fini della delimitazione territoriale del Parco;

che il Tribunale riferisce di avere, pertanto, censurato l'art. 34 della legge n. 394 del 1991 per violazione degli artt. 5 e 128 della Costituzione, i quali attribuivano alle autonomie locali un ruolo fondamentale nel sistema dei poteri e nella determinazione delle scelte concernenti il proprio territorio;

che, di conseguenza, anche nell'ambito della tutela ambientale e paesaggistica, non si sarebbe potuto prescindere dal coinvolgimento endoprocedimentale delle comunità locali, al fine di consentire una decisione maggiormente «concordata»;

che sarebbe risultato, altresì, violato «il principio della partecipazione popolare», dal momento che l'istituzione del Parco nazionale, pur comportando una serie di limitazioni e divieti in ordine alla utilizzazione del territorio, sarebbe stata effettuata senza garantire «una reale partecipazione degli enti locali alla fase endoprocedimentale di istituzione del Parco», cosicché le popolazioni locali non avrebbero avuto alcuna possibilità «istituzionale» di manifestare le proprie valutazioni da sottoporre all'esame dell'autorità centrale;

che, sostiene il TAR, le argomentazioni sopra riferite, svolte nella propria precedente ordinanza, conserverebbero validità anche dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001;

che, innanzitutto, nella vicenda concreta non sarebbe intervenuta alcuna novità sostanziale, cosicché la questione sarebbe tutt'ora rilevante;

che, in punto di non manifesta infondatezza, l'abrogazione dell'art. 128 della Costituzione non avrebbe ristretto l'ampiezza dell'autonomia degli enti locali e, anzi, il riconoscimento di tale autonomia sarebbe contenuto, in termini addirittura più incisivi, nell'art. 114, secondo comma, della Costituzione, nonché nel nuovo art. 118, primo comma, che esprimerebbe il principio per cui le funzioni amministrative sono attribuite di regola ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge n. 394 del 1991 risulterebbe tuttora rilevante e non manifestamente infondata, «dovendo solo modificare le disposizioni costituzionali di riferimento, ora costituite dagli artt. 5, 114, secondo comma, e 118, primo comma», della Costituzione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso affermando l'inammissibilità e l'infondatezza della questione prospettata;

che, sotto il primo profilo, l'ordinanza di rimessione sarebbe contraddittoria, dal momento che, da un lato, richiede un «imprecisato «coinvolgimento»» dei Comuni ai fini della formulazione di una proposta di perimetrazione del Parco, e, dall'altro, poi non richiede l'adesione di ciascun Comune alla decisione;

che la questione, inoltre, sarebbe irrilevante, dal momento che tutti i Comuni ricorrenti sarebbero stati più volte sentiti anche in ordine alla perimetrazione del Parco e in nessuno dei motivi di ricorso al TAR essi lamentano di non essere stati consultati;

che, ancora, la questione sarebbe inammissibile, dal momento che essa non terrebbe conto dei limiti individuati dalla Corte per le pronunce additive (tra le quali rientrerebbe quella richiesta dal rimettente);

che, infine, il rimettente sottoporrebbe a scrutinio di costituzionalità l'intero art. 34, mentre le censure riguarderebbero soltanto il comma 2 e, marginalmente, il comma 3;

che, nel merito, la questione sarebbe infondata, dal momento che gli artt. 114, secondo comma, e 118, primo comma, della Costituzione non avrebbero attribuito ai Comuni alcun «potere di veto» in ordine ad ogni iniziativa che possa interessarli, né avrebbero «dimidiato le potestà amministrative che l'ordinamento attribuisce allo Stato e/o alla Regione, ovviamente (anche quando implicitamente) ravvisando la inadeguatezza della dimensione locale».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nella parte in cui non impone, nell'ambito del procedimento volto alla istituzione del Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, «specifiche modalità procedurali di coinvolgimento degli enti locali interessati in ordine alla delimitazione del Parco» stesso, per violazione degli artt. 5, 114, secondo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;

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;

che, pertanto, gli atti devono essere restituiti al giudice *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale della Sardegna.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.