CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **382/2008** (ECLI:IT:COST:2008:382)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FLICK** - Redattore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **17/11/2008**
Deposito del **20/11/2008**; Pubblicazione in G. U. **26/11/2008**
Norme impugnate: Art. 1 e seguenti della legge della Regione Puglia 28/05/2007, n. 13.
Massime: **32960**
Atti decisi: **ord. 128/2008**

ORDINANZA N. 382 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale "Litorale di Ugento"), promosso con ordinanza del 20 dicembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, sul ricorso proposto da Labbate Ettore contro la Regione Puglia ed altri, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visto l'atto di costituzione di Labbate Ettore, della Provincia di Lecce, del Comune di Ugento e della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 22 ottobre 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 20 dicembre 2007, il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale "Litorale di Ugento");

che il giudice rimettente, dopo aver premesso che i ricorsi, proposti da soggetti proprietari di beni immobili siti in zona interessata dalla istituzione del Parco naturale, hanno ad oggetto il verbale della conferenza dei servizi del 24 novembre 2006 inerente la istituzione del Parco naturale in questione, nonché ogni altro atto connesso relativo al procedimento per la predetta istituzione, precisa che la legge Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), ha previsto per la creazione delle aree naturali protette di interesse regionale un articolato procedimento, suddiviso in due fasi da svolgersi in sequenza: l'una, di natura amministrativa, diretta a «realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti», l'altra, di carattere legislativo, che inizia con la presentazione al Consiglio regionale, da parte della Giunta, dello schema definitivo di disegno di legge per l'approvazione della legge-provvedimento;

che, chiarisce il rimettente, tale duplicità risulta conservata anche a seguito della intervenuta modifica dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 19 del 1997 – realizzata tramite l'art. 22 della legge della Regione Puglia 19 luglio 2006, n. 22 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006) – il quale, prescrivendo la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia dello schema di disegno di legge, richiede, se correttamente interpretato, che, dopo questo adempimento, si tenga un'ulteriore conferenza dei servizi, per la valutazione degli «apporti partecipativi» conseguenti a tale pubblicazione;

che, tanto premesso, il TAR rimettente osserva che gli originari ricorsi dovrebbero essere dichiarati improcedibili poiché, durante il giudizio, è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore la legge reg. Puglia n. 13 del 2007, istitutiva del ricordato Parco naturale. Infatti, sopravvenuta la legge-provvedimento, il sindacato del giudice amministrativo trova un limite insormontabile nell'avvenuta legificazione del preesistente provvedimento amministrativo;

che, prosegue l'ordinanza, tale fenomeno non comporta, peraltro, il sacrificio degli interessi dei cittadini, trasferendosi la tutela di questi dal piano della giurisdizione amministrativa a quello della giustizia costituzionale;

che, esaminate perciò le eccezioni di legittimità costituzionale sollecitate dalla parte privata ricorrente, il rimettente ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 13 del 2007;

che detta legge regionale sarebbe, infatti, irragionevole poiché «la stessa non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate [dal suddetto] T.A.R. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al (corretto) contraddittorio con gli interessati»;

che, riguardo alla rilevanza della questione, il rimettente richiama la problematica connessa alla garanzia giurisdizionale in caso di legge-provvedimento di approvazione, connotata sia dal vincolo funzionale che lega questa a precedenti provvedimenti amministrativi, sia dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale, contenuto in cui confluiscono gli atti amministrativi assorbiti nell'atto legislativo, di cui acquistano valore e forza;

che, aggiunge, pertanto, il rimettente, per un verso l'incidente di costituzionalità è l'unico strumento di tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi impugnati e assorbiti dalla legge regionale, per altro verso, solo ove la legge censurata fosse dichiarata incostituzionale, il

giudizio *a quo* non sarebbe improcedibile;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette, riguardo alle leggi-provvedimento, che il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere bilanciato dalla sua sottoposizione ad un controllo di costituzionalità – tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto – sotto il profilo della non arbitrarietà e ragionevolezza; controllo che investe anche gli atti amministrativi che sono il presupposto di quello legislativo;

che, sulla base di ciò, il TAR della Puglia, sezione staccata di Lecce, ritiene che la legge regionale n. 13 del 2007 sia in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto il Consiglio regionale, nell'approvarla, non avrebbe tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate dallo stesso TAR, con le quattro sentenze prima ricordate, in relazione alla fase del procedimento amministrativo propedeutico alla adozione degli atti legislativi;

che ciò si sarebbe verificato riguardo alla non corretta attivazione del «contraddittorio con gli interessati», in quanto, ad avviso del rimettente, non sarebbe stata data adeguata pubblicità a tale fase del procedimento onde consentire ai soggetti interessati di partecipare ad esso;

che, in particolare, non sarebbe stato chiarito né che, prima della convocazione della conferenza dei servizi del 24 novembre 2006, vi era la possibilità per gli interessati di formulare osservazioni, né il termine entro cui queste dovevano essere presentate;

che si è costituito in giudizio l'originario ricorrente, Ettore Labbate, eccependo preliminarmente la manifesta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale e chiedendone, pertanto, la dichiarazione di inammissibilità;

che, ad avviso della costituita difesa, la quale richiama le precedenti sentenze numeri 225 e 226 del 1999 della Corte costituzionale, la legge censurata, pur caratterizzandosi come legge provvedimento, non è una legge “in sanatoria o in approvazione”, che si sostituisce, assorbendoli, a precedenti provvedimenti amministrativi, ma sarebbe una legge di mera “copertura politica”, costituendo elemento di sola integrazione dell'efficacia degli atti amministrativi presupposti, per i quali rimarrebbe integro il potere di sindacato del giudice amministrativo;

che ciò si verificherebbe ogni qual volta sia lo stesso legislatore a riconoscere in capo alla Amministrazione la funzione amministrativa, riservando a sé «esclusivamente il ruolo (di copertura politica e) di istituzione e quindi di integrazione dell'efficacia alle determinazioni assunte in sede amministrativa»;

che siffatta ipotesi ricorrerebbe nella fattispecie in quanto la legge regionale n. 19 del 1997, all'art. 6, prevede che il procedimento per la istituzione e la definizione delle aree naturali protette si articoli in una fase amministrativa tesa alla individuazione dei confini dell'area e alla sua regolamentazione, ed in una successiva fase legislativa volta alla «finale copertura politica con mera determinazione istitutiva»;

che la difesa della parte privata prosegue rilevando che, se è vero che nelle ipotesi tipiche di legge provvedimento a contenuto sostitutivo gli strumenti di tutela del cittadino si spostano sul versante della giustizia costituzionale, ciò non può valere nelle ipotesi, quale quella in esame, in cui è lo stesso legislatore a riconoscere le particolari attribuzioni del potere amministrativo, riservando a sé un compito di sola copertura politica, in quanto escludere in tali casi la giustiziabilità della fase amministrativa verrebbe a contraddire la stessa volontà del legislatore, che, nel riconoscere la autonomia di questa, ne ha escluso la sottrazione al controllo di legittimità;

che, diversamente ragionando, soggiunge la difesa privata, l'art. 6 della legge regionale n.

19 del 1997 avrebbe un contenuto contraddittorio poiché da un lato assegnerebbe alla Amministrazione un determinato potere, soggetto agli ordinari controlli, dall'altro, prevedendo un successivo intervento legislativo, consentirebbe l'azzeramento di ogni garanzia procedimentale e di verifica della precedente fase;

che, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, nel caso in questione gli atti amministrativi prodromici alla determinazione legislativa non sono stati posti nel nulla da questa, così rimanendo integra la giurisdizione del giudice amministrativo su di essi;

che, qualora la questione non sia ritenuta inammissibile, la difesa della parte privata conclude, in via subordinata, nel senso della fondatezza della questione sollevata;

che, in particolare, è dedotta la contrarietà della legge censurata al principio di eguaglianza e a quello di imparzialità e buon andamento dell'*agere* amministrativo nonché la irrazionalità della medesima;

che l'art. 3 della Costituzione sarebbe violato in quanto il legislatore regionale avrebbe «fatto proprio» un procedimento espressione di discrezionalità arbitraria e, perciò, discriminatoria, mentre l'art. 97 della Costituzione sarebbe violato in quanto la mancata attivazione del contraddittorio fra le parti, indice di scarsa trasparenza della azione amministrativa, si tradurrebbe, in quanto in contrasto con la regola del giusto procedimento, nel vizio di parzialità e cattivo andamento della amministrazione;

che si è, altresì, costituita la Regione Puglia, concludendo, in via preliminare, per la inammissibilità e, nel merito, per l'infondatezza della questione;

che, per la difesa regionale, infatti, la questione sarebbe inammissibile per difetto di motivazione in quanto nelle ordinanze con la quali la medesima è stata sollevata non si rinviene alcun riferimento a violazioni da parte delle disposizioni regionali censurate sia dell'art. 97 che dell'art. 3 della Costituzione: il richiamo alle norme costituzionali sarebbe svolto, difatti, con estrema genericità senza alcuna analisi «dei profili di rilevanza costituzionali sollevati»;

che, aggiunge la medesima difesa, la questione sarebbe anche inammissibile per difetto di rilevanza in quanto, essendo stati i provvedimenti impugnati emanati in base a disposizioni legislative, non oggetto di autonome censure, le quali non prevedono la partecipazione dei cittadini interessati alla fase amministrativa della procedura, anche se le norme censurate dovessero essere dichiarate incostituzionali, la amministrazione dovrebbe adottare nuovamente gli atti impugnati reiterandone i medesimi contenuti;

che, quanto al merito della questione, la Regione Puglia contesta la sussistenza di qualsivoglia vizio procedimentale nella fase a monte della adozione della legge censurata, in particolare osservando come, a mente di quanto previsto dall'art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi), in caso di atti generali di pianificazione e programmazione territoriale (ambito nel quale sono compresi quelli aventi ad oggetto la istituzione di Parchi naturali), sono derogate le disposizioni contenute nella medesima legge in tema di partecipazione degli interessati al procedimento, essendo, viceversa, a tale fine applicabili le particolari discipline di settore, discipline che, aggiunge la Regione, sono state nel caso di specie rispettate;

che, escluso il vizio presupposto, risulterebbe in tal modo l'infondatezza delle censure formulate dal rimettente quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che si è costituita in giudizio la Provincia di Lecce, la quale ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, stante il difetto assoluto di giurisdizione del rimettente;

che a tale conclusione la difesa provinciale è giunta sulla base di quanto stabilito dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 2439 del 1° febbraio 2008, allorché affermò che gli atti del tipo di quelli impugnati «in quanto espressione di esercizio della potestà legislativa dell'ente Regione, sono sottratti al sindacato giurisdizionale, sia del giudice ordinario che di quello amministrativo»;

che la medesima difesa deduce un ulteriore motivo di irrilevanza della questione sulla scorta di quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle già menzionate sentenze n. 225 e n. 226 del 1999: potendo, infatti, i giudizi *a quibus* essere definiti indipendentemente dalla risoluzione del quesito sottoposto alla Corte, la relativa questione sarebbe inammissibile;

che la difesa provinciale contesta, altresì, la ammissibilità della questione per non aver il rimettente indicato con precisione quali disposizioni della legge regionale si assumono essere costituzionalmente illegittime;

che, ad avviso della provincia, il rimettente, utilizzando la locuzione del tutto generica «artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13», viene ad identificare, in definitiva, l'oggetto della censura col testo della intera legge;

che altro profilo di inammissibilità concerne il vizio della motivazione sulla non manifesta infondatezza, non essendo sul punto le argomentazioni del rimettente sostenute da un adeguato corredo motivazionale sia per ciò che concerne l'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione sia per ciò che riguarda la violazione dell'art. 97 della medesima;

che la difesa della Provincia di Lecce ritiene che la questione sarebbe comunque priva di rilevanza, poiché il suo accoglimento non recherebbe alcun concreto vantaggio ai ricorrenti, stanti le misure di salvaguardia previste dagli artt. 6 e 8 della legge regionale n. 19 del 1997, le quali inibiscono qualsiasi trasformazione del territorio;

che, infine, nel merito la questione sarebbe infondata, attesa la legittimità della fase amministrativa del procedimento, la quale si è svolta nel rispetto dei principi fissati sia dalla legge n. 394 del 1991 che dalla legge regionale n. 19 del 1997, che non prevedono la partecipazione dei privati alla conferenza dei servizi;

che si è, infine, costituito nel giudizio di fronte alla Corte anche il Comune di Ugento il quale, richiamando anch'esso l'ordinanza della Corte di cassazione n. 2439 del 1 febbraio 2008, ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della questione stante il difetto assoluto di giurisdizione del giudice *a quo*;

che la questione sarebbe, anche per altri motivi, inammissibile e, comunque, infondata;

che l'inammissibilità sarebbe motivata dalla circostanza che il rimettente non avrebbe chiarito in quale modo dal difetto di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo sarebbe scaturita una violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione da parte della successiva legge regionale n. 13 del 2007;

che ulteriore profilo di inammissibilità deriverebbe dal difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione da assumere nel giudizio *a quo*. Infatti, al di là del dedotto vizio formale, il rimettente non avrebbe indicato alcuna lesione sostanziale alla posizione del ricorrente in tale giudizio che possa essere sanata attraverso l'eventuale declaratoria di incostituzionalità della legge censurata: peraltro tale declaratoria non comporterebbe alcun concreto risultato in favore di questo, attesa la persistenza delle misure di salvaguardia dettate dagli artt. 6 e 8 della legge regionale n. 19 del 1997 in forza delle quali è, comunque, preclusa ogni attività di trasformazione del territorio;

che, quanto al merito, il Comune di Ugento fa derivare l'infondatezza della questione dalla

insussistenza dei vizi procedimentali lamentati dal rimettente: in particolare rileva che, data la tipologia del provvedimento da assumere, volto alla istituzione di un'area naturale protetta, non vi era alcuna necessità di coinvolgere in esso i proprietari dei terreni inclusi nel perimetro dell'area stessa;

che l'insussistenza del vizio procedimentale escluderebbe la sussistenza del vizio di costituzionalità;

che, nell'imminenza della data fissata per la trattazione della causa in camera di consiglio, la difesa della Regione Puglia ha fatto pervenire una memoria illustrativa nella quale, richiamata le recente sentenza n. 241 del 2008 di questa Corte e i principi in essa contenuti, ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR salentino sia dichiarata, in applicazione di tali principi, manifestamente inammissibile o, comunque, manifestamente infondata;

che, in via subordinata, la predetta difesa ha chiesto che la questione, difettando sostanzialmente in essa il requisito della incidentalità, posto che il giudizio *a quo* avrebbe come suo unico effettivo oggetto il dubbio di costituzionalità sollevato dal rimettente, sia in ogni caso dichiarata inammissibile.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, con ordinanza depositata il 20 dicembre 2007 ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale "Litorale di Ugento");

che il TAR salentino, essendo stati impugnati di fronte a lui atti pertinenti al procedimento amministrativo prodromico alla adozione della indicata legge regionale, dubita della legittimità costituzionale della medesima, sospettandone il contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, essendo la stessa viziata da irragionevolezza e lesiva del principio di buona amministrazione poiché approvata da parte del Consiglio regionale pugliese senza che si fosse adeguatamente tenuto conto di quanto, in precedenza, stabilito dal medesimo TAR, con taluni provvedimenti giurisdizionali, in merito alle modalità di attivazione, nel corso delle fasi amministrative preordinate alla istituzione del Parco naturale, del contraddittorio con i soggetti interessati;

che il TAR rimettente, con altre ordinanze pronunziate nel corso di separati giudizi promossi da diversi soggetti titolari anch'essi, come il ricorrente nell'attuale giudizio *a quo*, di diritti su beni immobili ricadenti nel perimetro dell'istituito Parco naturale, ha sollevato, in base profili identici a quelli ora in esame, questione di legittimità costituzionale della medesima legge reg. Puglia n. 13 del 2007;

che tali ordinanze già sono state vagliate da questa Corte la quale, con la recente sentenza n. 241 del 2008 – rigettate le eccezioni di inammissibilità formulate dalle parti costituite – ha dichiarato la infondatezza dei sollevati dubbi di costituzionalità relativi alla predetta legge regionale;

che, non risultando addotti profili o argomenti diversi o ulteriori rispetto a quelli già valutati nella citata sentenza n. 241 del 2008, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale "Litorale di Ugento"), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo della Puglia, sezione staccata di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 novembre 2008.

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.