

Commento alla sentenza n. 2610 - I^a Sezione del TAR Puglia – Lecce

Il parere obbligatorio della Commissione di riserva ai fini dell'adozione del regolamento di esecuzione e organizzazione di un'area marina protetta

A cura di Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera

Con la sentenza n. 2610, la I^a Sezione del TAR Puglia - Lecce si è espressa confermando l'importanza del ruolo assegnato dall'art. 28 delle "disposizioni per la difesa del mare" - Legge n. 979 del 31.12.1982 – alla Commissione di riserva.

Con la sua istituzione presso ogni Capitaneria di porto (territorialmente competente e inizialmente nominata con decreto dell'allora Ministro della Marina Mercantile ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) il legislatore ha inteso dare un "supporto" all'ente gestore nella gestione della riserva. Anche attraverso la formulazione di proposte e suggerimenti per tutto quanto attiene al funzionamento dell'area marina protetta.

Il comma 6 dell'art. 28 stabilì che sulla Commissione di riserva incombesse il compito di dare il "proprio parere" alla proposta di regolamento di esecuzione e di organizzazione della riserva previsto dal decreto istituito, ivi comprese le previsioni relative alle spese di gestione.

Nella sentenza *in itinere* il giudice amministrativo ha accolto il ricorso presentato da alcuni sodalizi nautici contro il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'annullamento del Decreto 09.12.2009 (Gazzetta Ufficiale n. 1 del 02/01/2010) riguardante l'approvazione del regolamento di esecuzione e di organizzazione dell'Area Marina Protetta di Porto Cesareo.

Occorre dapprima puntualizzare che la riserva marina salentina, individuata già quale "area di reperimento" dall'art. 31 della Legge 979/82, è stata istituita quattordici anni fa con il decreto del Ministero dell'ambiente del 12 dicembre 1997.

Afferma il TAR che la norma istitutiva, nel rinviare a un successivo regolamento di esecuzione e organizzazione per la definitiva regolamentazione dell'area (il rinvio avveniva sulla base delle disposizioni della Legge 979/82 e non solo della successiva Legge 394/91 – legge quadro sulle aree marine protette) stabilisce che il "regolamento" *de quo* approvato ai sensi dell'art. 28 Legge 979/82 (a cui si sono aggiunti negli anni gli artt. 19 L. 394/91 e 8 L. 93/2001) viene proposto dall'Ente gestore, sentito il parere della Commissione di riserva, e

successivamente approvato con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tenendo conto del fatto che la Commissione di riserva era in fase di istituzione ai sensi dell'art. 3, comma 339 della Legge 244/2007, l'Amministrazione ha ritenuto che "le relative funzioni per l'esame della proposta di regolamento di esecuzione ed organizzazione" potessero essere svolte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Osservazione che non trova alcuna previsione giuridica tant'è che non vi è alcuna norma che consente di ritenere che il parere di competenza della Commissione di riserva, in attesa della sua nomina (quella presedente era stata soppressa perché il mandato era scaduto) possa essere sostituito dalle valutazioni del Ministero.

Ai sensi dell'art. 2 della Legge 339/07 il legislatore ha riconosciuto al Ministero il compito di "ricostituzione" di tutte le commissioni di riserva delle aree marine protette entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Ne consegue quindi che alla luce delle disposizioni vigenti, i compiti del Ministero non possono ritenersi sostitutivi rispetto a quello delle commissioni di riserva.

La mancata acquisizione del parere obbligatorio della Commissione di riserva nel corso dell'istruttoria volta alla predisposizione/redazione del progetto di "regolamento di esecuzione e organizzazione dell'AMP di Porto Cesareo" vizia l'intero procedimento che deve per questo *"ripartire non potendo essere consentito, a pena del suo snaturamento, che la funzione consultiva sia esercitata dal Ministero, proprio per la diversità delle funzioni attribuite a ciascuno"*.

La mancata acquisizione del parere della Commissione di riserva ha pertanto comportato l'invalidità *"per violazione di legge"* dell'atto finale.

La decisione del giudice amministrativo riconoscendo l'obbligatorietà del parere della Commissione di riserva nel corso dell'istruttoria di definizione di un "regolamento di esecuzione ed organizzazione", ha sancito l'accoglimento del ricorso ed il contestuale annullamento del Decreto 09.12.2009 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'iter dovrà pertanto ripartire da zero.

Cristian Rovito

Publicato il 5 febbraio 2011

Si riporta di seguito il testo della sentenza

TAR Puglia (LE) Sez. I n. 2610 del 4 novembre 2010

Beni Ambientali. Aree marine protette

L'art. 28 l. 979/1982, stabilisce che quello delle Commissioni di riserva è un parere che deve essere obbligatoriamente richiesto. La mancata acquisizione di un parere obbligatorio, in base alla disciplina del particolare procedimento amministrativo, comporta la invalidità dell'atto finale per violazione di legge

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 02610/2010 REG.SEN.
N. 00383/2010 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 383 del 2010, proposto da: ***** , tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti *****

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Lecce, via F. Rubichi 23; per l'annullamento del decreto 09.12.2009 (pubblicato su GURI 02/01/2010 n. 1) del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare avente ad oggetto "approvazione del regolamento di esecuzione e di organizzazione dell'Area Marina Protetta Porto Cesareo"; e di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e consequenziale, dell'Area Marina Protetta ovvero della Commissione di Riserva della stessa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2010 il dott. Claudia Lattanzi e uditi gli avv.ti ***** , per i ricorrenti, e l'avv. ***** l'Avvocatura dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del 9 dicembre 2009, è stato approvato il regolamento di esecuzione e di organizzazione dell'Area Marina Protetta di Porto Cesareo, in esecuzione del decreto del Ministero dell'Ambiente del 12 dicembre 1997, con il quale è stata istituita l'Area Marina Protetta di Porto Cesareo.

Avverso questo provvedimento è stato proposto il presente ricorso per i seguenti motivi: Violazione e falsa applicazione artt. 27 e ss. L. 979/1982 e artt. 18 e ss. L. 394/1991. Eccesso di potere per falsità del presupposto, carenza di istruttoria, contraddittorietà e sviamento.

Deducono i ricorrenti: che non sono state coinvolte tutte le categorie portatrici di interessi; che il procedimento istruttorio è viziato, perché non è stato acquisito il parere della Commissione di riserva; che le previsioni inserite nel regolamento sono sproporzionate.

Il Ministero si è costituito con atto del 17 marzo 2010 e, il 22 giugno 2010, è stata depositata una relazione dell'Amministrazione nella quale è stato rilevato: che il Consorzio ha consultato tutti i soggetti coinvolti provvedendo anche a dare comunicazione ufficiale agli organi competenti dell'avviato processo per la redazione della bozza di regolamento; che la Commissione di riserva non si è pronunciata sull'ultima versione del regolamento perché medio tempore scaduta; che tutte le previsioni sono sorrette da fondate valutazioni. Con memoria del 25 settembre 2010, i ricorrenti ribadiscono l'irrazionalità e genericità dei limiti e dei divieti posti a base del Regolamento.

Nella pubblica udienza del 6 ottobre 2010 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Il decreto istitutivo dell'area marina protetta, nel rinviare a un successivo regolamento di esecuzione e organizzazione per la definitiva regolamentazione dell'area, stabilisce che questo regolamento, approvato ai sensi dell'art. 28 l. 979/82, art. 19 l. 394/1991 e dell'art. 8 l. 93/2001, viene proposto dall'ente gestore, sentito il parere della Commissione di riserva, e successivamente approvato con decreto del Ministero dell'Ambiente. Risulta incontestato in giudizio che la Commissione di riserva non ha espresso il proprio parere obbligatorio sull'ultima versione del regolamento, perché la stessa era, al momento dell'adozione di questo, scaduta. L'Amministrazione, nei propri considerando, nel dare atto che la commissione di riserva è in fase di costituzione ai sensi dell'art. 3, comma 339, della legge n. 244/2007, ha ritenuto che "le relative funzioni per l'esame della proposta di regolamento di esecuzione ed organizzazione dell'area marina protetta «Porto Cesareo» sono svolte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare". In realtà, nessuna norma consente di ritenere che il parere di competenza della Commissione di riserva, in attesa della sua nomina, possa essere sostituito dalle valutazioni svolte dal Ministero dell'Ambiente.

L'art. 28 l. 979/1982, nel prevedere che il Ministro dell'ambiente promuove e coordina tutte le attività di protezione, tutela, ricerca e valorizzazione del mare e delle sue risorse ed assicura il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna riserva attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, stabilisce l'istituzione di una commissione di riserva presso ogni Capitaneria di Porto, che deve dare "il proprio parere alla proposta del regolamento di esecuzione del decreto istitutivo e di organizzazione della riserva, ivi comprese le previsioni relative alle spese di gestione, formulate dalla Capitaneria o dall'ente delegato".

L'art. 2, comma 339 della l. 244/2007, nel ridurre il numero dei componenti delle commissioni di riserva delle aree marine protette, stabilisce che "il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede alla ricostituzione di tutte le commissioni di riserva delle aree marine protette entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge". Dalle norme suindicate si evince che i compiti del Ministero non possono ritenersi sostitutivi rispetto a quello delle commissioni di riserva. Pertanto, la mancata acquisizione del parere obbligatorio vizia il procedimento che deve ripartire dalla fase istruttoria, non potendo essere consentito, a pena del suo snaturamento, che la funzione consultiva sia esercitata dal Ministero, proprio per la diversità delle funzioni attribuite a ciascuno. L'art. 28 l. 979/1982, stabilisce che quello delle Commissioni di riserva è un parere che deve essere obbligatoriamente richiesto, mentre è incontestato che nella vicenda procedimentale in esame ciò non è avvenuto. La mancata acquisizione di un parere obbligatorio, in base alla disciplina del particolare procedimento amministrativo, comporta la invalidità dell'atto finale per violazione di legge. L'accoglimento di questa censura, basata sulla mancata richiesta del parere obbligatorio del Comitato di verifica, portando all'annullamento del provvedimento impugnato, permette di procedere all'assorbimento delle ulteriori censure. Sussistono ragioni per procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Carlo Dibello, Primo Referendario

Claudia Lattanzi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

ILPRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA II 04/11/2010