

Nota all'ordinanza del Consiglio di Stato 14 febbraio 2006 n.783.
Sospensione del DM del Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio 25 marzo 2005

A cura dell'Avv Valentina Stefutti

“Il decreto del 25 marzo 2005 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6/7/2005, recante "Annullamento della deliberazione 2 dicembre 1996 del Comitato per le aree naturali protette; gestione e misure di conservazione delle Zone di protezione speciale (ZPS) e delle Zone speciali di conservazione (ZSC)", è sospeso, considerato che la conflittualità interpretativa richiamata nel provvedimento avrebbe legittimato interventi diversi da quello adottato del mero annullamento della deliberazione del Comitato delle aree naturali protette; le misure introdotte nel provvedimento appaiono peraltro meno incisive di quelle conseguenti alla ricomprensione delle ZPS e ZSC nella categoria delle riserve naturali protette di cui alla legge n. 394/1991. Pres. Giulia, Est. Conti - Associazione Verdi Ambiente e Società ONLUS (Avv.ti Lofoco e Chieffi) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (avv. Stato) e Regione Puglia (n.c.)” (TAR Lazio – II-bis – ordinanza 24 novembre 2005 n.6856)

“Considerato, infatti, che l'accoglimento del ricorso in appello determinerebbe l'immediato venire meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima dell'individuazione da parte della Regione delle misure di conservazione più adeguate.... respinge l'appello” (Comune di Altamura c. Associazione Verdi Ambiente e Società ONLUS) e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio n.c.) (Consiglio di Stato – VI – ordinanza 14 febbraio 2006 n.783).

Con DM 25 marzo 2005 (GU n.155 del 6 luglio 2005) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio aveva provveduto all'annullamento della delibera del Comitato delle Aree Naturali Protette del 2 dicembre 1996, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 139 del 17 giugno 1997, che aveva dettato in materia di gestione e misure di conservazione delle Zone di protezione speciale (ZPS) e delle Zone speciali di conservazione (ZSC). Col provvedimento in parola, il Ministero aveva altresì statuito di includere classificazione delle aree protette le Zone di Protezione Speciale (ZPS) ai sensi della Direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e le Zone Speciali di Conservazione (ZSC) ai sensi della Direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, ovvero quelle aree costituenti la rete ecologica europea Natura 2000 di cui all'art. 3 della citata Direttiva 92/43/CEE.

La lenta erosione delle funzioni attribuite allo Stato, col parallelo ampliamento di quelle attribuite alle Regioni, e, più in generale, la necessità di eliminare alcuni istituti di chiara impostazione vetero-centralista, portarono, nel 1997, quando ancora eravamo nella fase della riforma in senso federalista dello Stato a legislazione invariata, al varo della Legge Bassanini e, successivamente, all'emanazione del D.lgs. n.112/98. Coerentemente, pertanto, l'art. 7, comma 1, del D.lgs. 28 agosto 1997, n.281, andava a sopprimere il predetto Comitato per le aree naturali protette, stabilendo al contempo che le relative funzioni dovessero essere esercitate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Frattanto, con DPR 8 settembre 1997 n.357, successivamente modificato e integrato prima dal Decreto del Ministro dell'Ambiente 20 gennaio 1999 e poi, soprattutto, dal DPR 12 marzo 2003, n. 120, lo Stato Italiano provvedeva a dotarsi della normativa di recepimento della Direttiva Habitat.

Non sembra ozioso precisare, in argomento, come, a differenza dei Regolamenti comunitari, le Direttive, ai sensi dell'art.249 del Trattato, vincolino gli Stati Membri solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere, restando ferma la competenza in caso agli organi statali per quanto concerne il contenuto dell'atto di recepimento, che può, a seconda dei casi, concretarsi in una legge, in un atto amministrativo generale, ovvero, come nel caso in esame, in un regolamento.

In particolare, in conformità a quanto normato dalla Direttiva Habitat, nel provvedimento richiamato, all'art. 4, comma 1, veniva chiarito che spettava alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano assicurare per i proposti Siti di Importanza Comunitaria opportune misure per evitare il degrado degli habitat, nonché la perturbazione delle specie per cui le aree erano state designate.

Al successivo comma 2, si precisava invece che spettava altresì alle Regioni e alle Province autonome, sulla base delle Linee Guida per la gestione delle aree della Rete Natura 2000 da adottarsi con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, sentita la Conferenza permanente l'adozione per le ZSC, entro sei mesi dalla loro designazione, delle "misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato A, e delle specie di cui all'allegato 8 presenti nei siti".

Da ultimo, al comma 3 si stabiliva che qualora le ZSC "ricadano all'interno di aree naturali protette, si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente. Per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta la regione o la provincia autonoma adotta... le opportune misure di conservazione e le norme di gestione".

In ogni caso, all'art. 6, comma 2, veniva espressamente previsto che gli obblighi derivanti dagli articoli 4 e 5 si dovevano ritenere applicabili anche alle ZPS.

Alla luce del mutato quadro normativo, si decideva di dare una nuova definizione delle misure di salvaguardia da applicarsi all'interno dei SIC e delle ZPS.

Col provvedimento in commento, si provvedeva pertanto da un lato ad annullare la delibera 2 dicembre 1996 del soppresso Comitato, chiarendo, al contempo, che le misure di salvaguardia da applicare, per le aree in disamina, dovessero essere quelle previste dalle Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE e dall'art. 4 del DPR 8 settembre 1997, n. 357, s.m.i.. Queste si ritenevano applicabili alle ZSC, entro sei mesi dalla loro designazione con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del citato DPR, nonché alle ZPS, a far data dalla loro classificazione, ovvero istituzione, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della Direttiva 79/409/CEE, così come recepito dall'art. 6 del medesimo DPR citato che, non a caso, estende gli obblighi di cui all'art. 4 anche alle ZPS.

Sotto il profilo strettamente istituzionale, l'art. 2 del DM in commento, aveva altresì espressamente previsto che i Decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio di designazione delle ZSC, dovessero essere adottati d'intesa con ciascuna Regione interessata, come del resto era stato già previsto dall'art. 3, comma 2, del DPR n.357/97, indicando, in ottemperanza a quanto previsto dalle Direttive Habitat e Uccelli, le misure di conservazione necessarie a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat e le specie per il quale il sito è stato individuato.

A questo scopo, entro sei mesi dalla designazione delle ZSC, le Regioni erano tenute a definire le modalità di attuazione delle misure di conservazione sia per le ZSC sia, con una procedura evidentemente più semplice, delle ZPS, assicurando al contempo, nelle more, l'attuazione di misure che si appalesassero idonee ad evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, ovvero la loro perturbazione.

Avverso il provvedimento in parola, l'Associazione Verdi Ambiente e Società ONLUS proponeva ricorso innanzi al TAR Lazio. L'istanza cautelare veniva discussa nella camera di consiglio del 24 novembre 2005. Nell'occasione, la Seconda Sezione Bis del predetto Tribunale concludeva nel senso dell'accoglimento dell'istanza cautelare proposta, ritenendo che il ricorso proposto fosse sorretto da sufficiente *fumus boni juris*.

In particolare, i giudici amministrativi riferivano da un lato, come le misure di salvaguardia e di conservazione adottate risultassero meno incisive rispetto a quelle pregresse, che consentivano, in buona sostanza, l'applicabilità delle misure di salvaguardia di cui alla legge quadro n.394/91 anche alle ZPS, ai SIC, ovvero alle ZSC, con la conseguenza di rendere non contestabile la sussistenza del danno grave e irreparabile dall'annullamento della Delibera 2 dicembre 1996.

Dall'altro, come non fosse concretamente ravvisabile alcuna ipotesi conflittualità normativa, come pure sostenuto nel provvedimento censurato, tra i contenuti della delibera annullata e le disposizioni sopravvenute.

Precisava da ultimo il TAR Lazio, e questo rappresenta certamente il punto nodale della questione, come, in ogni caso, laddove tale conflittualità normativa fosse stata in concreto ravvisabile, il Ministero sarebbe stato tenuto ad adottare - verrebbe da aggiungere a maggior ragione! - provvedimenti diversi da quello del mero annullamento della delibera del Comitato 2 dicembre 1996, e soprattutto idonei a dirimerla definitivamente.

Successivamente, nel febbraio 2006, avverso il provvedimento cautelare emesso dal TAR Lazio, il Comune di Altamura proponeva ricorso in appello innanzi al Consiglio di Stato, che veniva tuttavia respinto dal Supremo Consesso Amministrativo con le medesime motivazioni fatte proprie dai giudici amministrativi di primo grado.

Ciò comporta, evidentemente, che ad oggi, esauritasi la fase cautelare del giudizio, sia pur in via transitoria, nelle ZPS, nelle ZSC e nei SIC trovi piena applicazione il regime di tutela disegnato dal legislatore del 1991 per le aree naturali protette nazionali.

Peraltro, alla luce del pronunciamento giurisprudenziale in commento ed in attesa che la questione venga decisa nel merito, si impone con forza una nuova definizione delle misure di salvaguardia - da disegnarsi, a parere di chi scrive, ad opera dell'Istituto Nazionale della Fauna Selvatica - da applicarsi all'interno dei SIC e delle ZPS, tenendo in debita considerazione due aspetti a dir poco nevralgici. Da un lato, l'indubbia circostanza che l'applicabilità *tout court* delle misure di salvaguardia e dei divieti previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, presenta notevoli profili problematici, in virtù della diversità della ratio sottesa all'istituzione delle aree protette nazionali rispetto a quelle oggetto di protezione a livello comunitario. Dall'altro, evidentemente, anche in considerazione degli obblighi comunitari che gravano sul nostro paese, la necessità di garantire alle aree che vengono in essere il più alto grado di tutela, disegnando, se del caso, misure di conservazione non meno stringenti di quelle di cui alla legge quadro, ma piuttosto qualitativamente diverse e più specifiche.

Non a caso, a dimostrazione, semmai ve ne fosse stato bisogno, dell'urgenza del problema, non sembra ozioso rammentare come, ancora il 10 aprile scorso, la Commissione Europea abbia formalmente messo in mora lo Stato Italiano per violazione della Direttiva Uccelli. Messa in mora, che, come è noto, rappresenta la fase iniziale dell'apertura di una procedura di infrazione.

In buona sostanza, la Commissione, nella lettera inviata al Governo Italiano, che sarà ora tenuto a rispondere alle contestazioni entro due mesi, da un lato ha contestato una serie di violazioni al dettato normativo di cui alle legge quadro n.157/92, che, come è noto, costituisce espreso recepimento della Direttiva in parola, riferendo in ordine alla mancata adozione delle misure necessarie per tutelare le specie di uccelli e per preservare gli habitat, e sottolineando altresì, nella normativa italiana, la mancanza di un divieto di distruzione dei nidi e delle uova. Da ultimo, costituiva oggetto espreso di censura, da parte dell'UE, la mancata comunicazione dei periodi di attività venatoria durante i periodi di nidificazione delle specie cacciabili.

In secondo luogo, a dimostrazione di come lo Stato italiano, ad oggi, non abbia provveduto al corretto ed integrale recepimento delle Direttive Habitat e Uccelli, giova ricordare come la Commissione, per quanto attiene invece le problematiche connesse con i cd. prelievi in deroga di cui all'art.9 della Direttiva Uccelli, abbia inteso ribadire - verrebbe da aggiungere per l'ennesima volta!!! - come il meccanismo sotteso alle deroghe costituisca una strumento eccezionale, da adottarsi unicamente nell'ipotesi del comprovato verificarsi di una delle tre condizioni poste dal succitato art.9 e non già di "un'autorizzazione all'esercizio regolare della caccia a specie protette" - come invece sembra puntualmente verificarsi nella maggior parte della Regioni italiane che peraltro

si avvalgono dei dettami della legge n.221/02 che sembra aver eccentricamente introdotto un sistema generale di previsione delle deroghe tanto eccentrico quanto problematico.

In argomento, rimandando la trattazione della questione ad un approfondimento separato più specifico, si ricorda, da ultimo, che l'Unione Europea, di recente, ha aperto nei confronti dell'Italia una seconda procedura di infrazione, proprio a cagione di quanto normato in materia di deroghe dalle Regioni Veneto e Sardegna.

Valentina Stefutti

22 maggio 2006

Pubblichiamo in calce il provvedimento del Consiglio di Stato in commento

Consiglio di Stato - VI - ordinanza 14 febbraio 2006 n.783

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Registro Ordinanza:/ 783/06
Registro Generale:829/2006

Sezione Sesta

composto dai Signori: Pres. Claudio Varrone
Cons. Luigi Maruotti
Cons. Giuseppe Romeo
Cons. Luciano Barra Caracciolo
Cons. Roberto Chieppa Est.
ha pronunciato la presente
ORDINANZA

nella Camera di Consiglio del 14 Febbraio 2006 .

Visto l'art.21, u.c., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205;

Visto l'appello proposto da:

COMUNE DI ALTAMURA

rappresentato e difeso da:

Avv. FRANCESCO BRASCHI e Avv. SAVERIO PROFETA
con domicilio eletto in Roma VIALE PARIOLI N. 180
presso STUDIO LEGALE SANINO

contro

ASSOCIAZIONE VERDI AMBIENTE E SOCIETA' ONLUS

rappresentato e difeso da: Avv. FABRIZIO LOFOCO
con domicilio eletto in Roma VIALE G. MAZZINI, 6

e nei confronti di

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO

REGIONE PUGLIA

non costituitisi;

per l'annullamento dell'ordinanza del TARLAZIO-ROMA :Sezione II BIS n. 6856/2005 , resa tra le parti, concernente ANNULLAMENTO CLASSIFICAZIONE AREE PROTETTE;

Visti gli atti e documenti depositati con l'appello;

Vista l'ordinanza di accoglimento della domanda cautelare proposta in primo grado;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di:

ASSOCIAZIONE VERDI AMBIENTE E SOCIETA' ONLUS

Udito il relatore Cons. Roberto Chieppa e uditi, altresì, per le parti gli avv.ti Braschi, Profeta e Lofoco;

Ritenuto di dover confermare la misura cautelare, concessa dal TAR sulla base di condivisibili motivazioni;

Considerato, infatti, che l'accoglimento del ricorso in appello determinerebbe l'immediato venire meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima dell'individuazione da parte della Regione delle misure di conservazione più adeguate;

Considerato, pertanto, che il ricorso in appello deve essere respinto, fermo restando l'esercizio da parte della Regione delle proprie attribuzioni in materia;

P.Q.M.

Respinge l'appello (Ricorso numero: 829/2006).

La presente ordinanza sarà eseguita dalla Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Roma, 14 Febbraio 2006

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO