

## **Sull'intangibilità del concetto di criterio minimo stabilito dal DM 184/07 relativo ai Siti Natura 2000**

**Breve nota alla sentenza del TAR Lazio 9 luglio 2013 n. 6803**

***A cura del Dott. Maurizio Santoloci***

Nella sentenza in rassegna, la Prima Sezione Ter del TAR Lazio ha accolto ricorso presentato da alcune Associazioni ambientaliste, per tramite del quale le ricorrenti avevano dedotto la violazione delle Direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE (oggi 09/147/CE) nonché dell'art. 5 comma 9 del DPR 8 settembre 1997 n.357 come modificato e dell'art.1 commi 1, 2, 3 e 4 del DM 17 ottobre 2007 n.184, per avere la Regione Lazio, per tramite di una delibera di Giunta Regionale del 2011, ampliato lo spettro delle deroghe alle misure di conservazione, che di contro sono limitate a quelle espressamente indicate dalla citata normativa nazionale. Come di vedrà a breve, la Regione Lazio, in asserita applicazione dell'art. 5 commi 9 e 10 del DPR 357/97 aveva ricondotto ad un'unica fattispecie le deroghe alle misure di conservazione disposte dalla disciplina statale di cui al DM 184/07 in caso di valutazione di incidenza negativa, prevedendo la possibilità di derogare alle misure di conservazione che ricalcavano i criteri minimi fissati anche nei casi non previsti dall'art.1 comma 4 del citato decreto ministeriale.

Tale articolo, prevede infatti che, ove siano interessati habitat classificati dall'Unione Europea come prioritari, l'autorizzazione di interventi o progetti in contrasto con i criteri indicati dal DM 184/07 sia possibile unicamente per ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica, o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, mentre la disposizione regionale che era stata fatta oggetto di ricorso da parte delle Associazioni prevedeva, al punto n. 10, in analogia con quanto previsto dal DPR 357/97 ma in contrasto con il DM 184/07, che tali deroghe potessero essere concesse anche per motivi di natura socio-economica.

A sostegno delle proprie determinazioni, la Regione Lazio aveva posto la circostanza che il decreto ministeriale, fonte asseritamente sotto ordinata non solo rispetto alla Direttiva Habitat ma anche al DPR 8 settembre 1997 n. 357, avesse posto una serie di divieti e regolamentazioni *“non direttamente discendenti dalla normativa comunitaria e statale e non pienamente coerenti con le finalità di conservazione partecipata tipica della filosofia della rete Natura 2000”*. Di contro, quanto disposto con la delibera impugnata, sarebbe stato fatto *“per meglio conciliare le esigenze di tutela ambientale con quelle complessive del mondo rurale e generale del Paese-Regione, operando una valutazione sito per sito e non procedendo attraverso individuazioni (anche gestionali) generali ed indistinte su tutto il territorio regionale”*.

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -  
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

L'assunto non risultava all'evidenza condivisibile per almeno due ordini di ragioni. In primis, perché il DM 17 ottobre 2007 n. 184 fu varato in virtù di una precisa disposizione legislativa, di rango primario, vale a dire l'art.1 comma 1226 della legge 27 dicembre 2006 n.296, di certo non sotto ordinata rispetto al DPR 8 settembre 1997 n. 357, la cui piena legittimità era già stata confermata, quanto alla norma, prima dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.104/08, e quanto al decreto, proprio dal Tar Lazio in due precedenti pronunce, le nn. 5239/09 e 3040/10 che avevano ribadito che l'interesse alla tutela dell'ambiente, nel nostro sistema, assume indubbio valore primario ed assoluto, e per gli effetti in nessun caso derogabile dalle discipline di settore.

D'altra parte, la Regione avrebbe non avrebbe potuto, sua sponte, e oltretutto violando platealmente le disposizioni del decreto ministeriale, determinarsi nel senso di voler operare un bilanciamento tra le non meglio precisate esigenze del mondo rurale e quelle connesse alla tutela dei siti protetti a livello comunitario, a cui doveva di contro essere necessariamente riconosciuto un livello di tutela sovraordinato.

Nella sentenza in rassegna, il TAR Lazio ha integralmente accolto la tesi delle Associazioni, secondo cui sia la Direttiva 79/409/CEE, successivamente modificata dalla Direttiva 09/147/CE, sia la Direttiva 92/43/CE, in numerosi passaggi, peraltro oggetto di ficcanti rilievi da parte della Commissione Europea nel parere motivato 28 giugno 2006, reso in relazione alla procedura di infrazione 06/2131, impongono agli Stati Membri l'adozione di misure uniformi, intangibili per le Regioni, in ossequio a quanto disposto dall'art.117 comma 2 lett.s) Cost.

In disparte i profili afferenti la normativa comunitaria, come efficacemente chiarito, sul punto, dal Giudice delle Leggi in molteplici pronunce, quali ad esempio le nn. 313/06, 378 e 380/07, e, per quanto qui di specifico interesse n.104/08, il soddisfacimento dell'art.117 comma 2 lett. s) della Costituzione poc'anzi citato *"attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare, mediante la predisposizione di standard minimi uniformi di tutela della fauna", validi per l'intero territorio nazionale*".

Davvero lapidaria, in questo senso, appare l'affermazione della Corte, secondo cui *"che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente"*.

Come chiarito in più occasioni da autorevoli pronunciamenti del Giudice delle Leggi, “*la legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende ... dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale...l'art. 117 Cost. riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alle normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza... l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva*” (cfr. Corte Cost. n.116/06 e 63/08)

Come si vede, il punto nodale della questione risiede nella circostanza che, quanto al cd. nucleo minimo di salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistema, che peraltro la Corte Costituzionale ha più chiarito dover essere “adeguato e non riducibile”, (Corte Cost. nn. 61 e 225/09) e che ha legittimato, come confermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.104/08 cit., da parte dello Stato, l'emanazione del DM n. 184/07, questo risulta rimesso integralmente alla potestà esclusiva dello Stato.

Proprio in forza del carattere non riducibile e conseguentemente non derogabile *in peius* da parte delle regioni del cd. nucleo minimo di salvaguardia, risulta evidente che il Tar non abbia potuto che dichiarare ritenersi illegittime quella disposizione della Delibera della Giunta Regionale oggetto di ricorso da parte delle Associazioni che si poneva in contrasto col in contrasto con le previsioni del decreto ministeriale.

Secondo la tesi delle ricorrenti, integralmente validata dal TAR Lazio, le norme in parola, che costituendo una vistosa deroga al principio secondo cui gli Stati Membri devono evitare di porre in essere opere o interventi solo astrattamente idonei a pregiudicare lo stato di conservazione del sito tutelato dalla normativa comunitaria, devono intendersi di strettissima interpretazione, senza possibilità di operare estensioni analogiche, men che meno *in peius*, sono state interpretate dalla giurisprudenza amministrativa, con persuasiva motivazione, nei termini che seguono: “Anche a fronte di un giudizio di compatibilità ambientale negativo, gli interventi o i progetti oggetto di verifica possono comunque essere “autorizzati”, laddove ricorrano quei pregnanti ed eccezionali motivi di interesse pubblico espressamente indicati dal legislatore” (cfr. art. 5, cc. 9 e 10 del DPR. n. 357/97 e art. 1, ultimo comma, D.M. 17/10/2007).

La ponderazione ed il giudizio di prevalenza degli interessi *de quibus* intervengono in un momento successivo al giudizio negativo di compatibilità ambientale e gravano sui soggetti preposti all'autorizzazione dell'opera, soggetti che, acquisita la previa valutazione negativa, sono chiamati a vagliare ed esternare le eccezionali e prevalenti ragioni pubbliche (per come tipizzate dal legislatore) che eventualmente impongano comunque la realizzazione dell'intervento” (TAR Sicilia – PA – 20 gennaio 2010 n.583).

Ecco allora che, laddove la norma regolamentare statale, di tenore invero non equivoco, prevede che, nonostante l'esito negativo della valutazione di incidenza, e ove ricorrano motivi imperativi di interesse pubblico, che la giurisprudenza ha chiarito dover essere assolutamente eccezionali, i piani e/o i progetti possano essere autorizzati, a condizione che venga posta in essere ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete "Natura 2000", la disposizione regionale, peraltro non di eccelsa formulazione, oggetto di gravame fa genericamente riferimento a "misure compensative obbligatorie". Da notare, peraltro, che tanto i piani e i progetti, tanto le condizioni di autorizzabilità, quanto, da ultimo, le misure compensative obbligatorie vengano integralmente rimessi alla decisione (*recte*: all'arbitrio) della Regione stessa.

Vieppiù, e qui viene in essere il punto nodale della questione, il decreto ministeriale prevede che le deroghe siano attivabili - in ogni caso in condizioni di assoluta eccezionalità e sempre non siano coinvolti habitat e/o specie prioritari, - solo "*per ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica, ovvero relative a conseguenze positive per l'ambiente*" e non già per motivi di natura sociale ed economica. D'altra parte, come precisato dal Tar Lazio, sez. I ter, nella pronuncia 25 maggio 2010 n.3040, con cui è stata scrutinata la legittimità del DM 17 ottobre 2007 n.184, vi è un dato che appare decisivo, quello per cui la previsione in sede nazionale di un livello di tutela più elevato di quello approntato in sede comunitaria non è di per sé in contrasto con il diritto comunitario. E' lo stesso strumento della Direttiva, del resto, che consente in via generale agli Stati membri margini di discrezionale apprezzamento delle disposizioni ritenute più idonee a perseguire l'obiettivo posto dalla direttiva medesima.

E detto margine appare, come nuovamente confermato dal TAR Lazio, nel caso di specie particolarmente significativo atteso che le disposizioni comunitarie rimettono integralmente agli Stati membri la determinazione delle misure di protezione da adottare all'interno delle Zone di protezione speciale. E, comunque, l'art. 176 del trattato CE espressamente stabilisce che i provvedimenti adottati dalla Comunità in materia di ambiente "*non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore*". In questo contesto, del tutto fuor d'opera, e radicalmente illegittima, si atteggiava la pretesa regionale di dare diretta applicazione, per di più *in peius*, alle Direttive di che trattasi, andando oltretutto ad incidere sul nucleo minimo di salvaguardia ambientale, costituzionalmente rimesso allo Stato.

Maurizio Santoloci

*Pubblicato il 10 luglio 2013*

Riportiamo in calce la sentenza in commento

© **Copyright riservato** [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - **Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

N. 06803/2013 REG.PROV.COLL.

N. 02041/2012 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2041 del 2012, proposto da: LAV Lega Antivivisezione Onlus Ente morale, Associazione Italiana World Wide Fund For Nature (WWF) Onlus Ong e Lega Italiana Protezione degli Uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dall'avv. Valentina Stefutti, con domicilio eletto presso Valentina Stefutti in Roma, viale Aurelio Saffi n. 20;

*contro*

Regione Lazio, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Elisa Caprio ed elettivamente domiciliata presso il difensore nella sede dell'Avvocatura dell'Ente, situata in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso cui è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*



*nei confronti di*

Funivia del Terminillo Srl, in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

*per l'annullamento,*

*previa sospensiva,*

della Deliberazione della Giunta Regionale del 16.12.2011 n. 612 recante: "Rete Europea Natura 2000: misure di conservazione da applicarsi nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS) e nelle Zone Speciali di Conservazione (ZSC). Sostituzione integrale della deliberazione della Giunta Regionale 16 maggio 2008 n. 363 come modificata dalla deliberazione della Giunta Regionale 7 dicembre 2008 n. 928", nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2013 il Consigliere Antonella Mangia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 13 marzo 2012 e depositato il successivo 19 marzo 2012, le ricorrenti impugnano in parte qua la deliberazione della Giunta Regionale della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 612, recante "Rete Europea Natura 2000: misure di conservazione da applicarsi nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS) e nelle Zone Speciali di Conservazione (ZCS). Sostituzione integrale della DGR 16 maggio 2008 n. 363 come modificata dalla DGR 7 dicembre 2008 n. 928", nonché ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso.

In particolare, le ricorrenti pongono in evidenza che:

- il punto 10 della delibera gravata prevede che, nonostante conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito, possano essere approvati interventi e/o progetti "anche in contrasto con le misure di conservazione" ove gli stessi

debbano essere realizzati “per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica”;

- lo stesso punto 10 prevede, altresì, una previsione analoga per i siti in cui sono presenti habitat e/o specie classificati come prioritari dalla Direttiva;

- nella parte relativa ai divieti e, precipuamente, in materia di autorizzazione di ampliamento delle piste da sci, l’operatività delle clausole di salvezza è, poi, posposta “per gli impianti per i quali era già stato avviato il procedimento di autorizzazione”.

Avverso tali previsioni le ricorrenti, pertanto, insorgono deducendo i seguenti motivi di diritto:

1) VIOLAZIONE DELLE DIRETTIVE 92/43/CEE (CD. DIRETTIVA HABITAT) E 79/409/CEE COME MODIFICATA DALLA DIRETTIVA 09/147/CE (CD. DIRETTIVA UCCELLI) NEL LORO COMPLESSO. VIOLAZIONE DELL’ART. 6 COMMA 4 DELLA DIRETTIVA 92/43/CEE. VIOLAZIONE DELL’ART. 5 COMMA 9 DEL DPR 8 SETTEMBRE 1997 N. 357 COME MODIFICATO. VIOLAZIONE DELL’ART. 1 COMMI 2, 3 E 4 DM 17 OTTOBRE 2007. VIOLAZIONE DELL’ART. 117 COMMI 1, 2 LETT. S) 3 E 5 COST.. TRAVISAMENTO, DIFETTO RADICALE DI PRESUPPOSTO. INCOMPETENZA. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 174 E 176 DEL TRATTATO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO. Al fine di assicurare, nei confronti dell’Unione Europea, il pieno adempimento degli obblighi comunitari derivanti dalle su citate direttive, il Ministero è stato chiamato ad adottare – ai sensi dell’art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006 – un decreto per fissare “criteri minimi uniformi”, ossia il D.M. n. 184 del 2007. Appare, pertanto, evidente che, pur avendo il regolamento di esecuzione (cfr. artt. 4 e 6) affidato alle Regioni ed alle Province autonome la definizione di misure di conservazione delle aree protette a livello comunitario, quest’ultime trovano nel citato D.M. un “limite” alla propria disciplina, “salva la facoltà di ... adottare norme di tutela ambientale più elevate nell’esercizio di competenze .. che vengano a contatto di quella dell’ambiente” (cfr. Corte Cost. sent. n. 104/2008). Preso atto del carattere non riducibile – e, per gli effetti, non derogabile in peius dalle Regioni – del cd. nucleo minimo di salvaguardia, risulta chiaro che devono “ritenersi illegittime tutte quelle disposizioni della Delibera della Giunta Regionale ..... che si

pongano in contrasto con le previsioni del decreto ministeriale”. Ciò detto, va denunciato il punto n. 10 per chiaro contrasto con l’art. 1 del D.M. di cui sopra. Quest’ultimo prevede, infatti, l’autorizzazione di interventi e progetti in contrasto con i criteri indicati ma solo “per ragioni connesse alla salute dell’uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente”, partecipandone, tra l’altro, il Ministero dell’Ambiente e prevedendo misure compensative obbligatorie “atte a garantire la coerenza globale della rete Natura 2000”, mentre il punto 10 non prevede che la Regione debba sempre informare il Ministero delle autorizzazioni rilasciate, alcun riferimento riporta alla garanzia della coerenza globale e, da ultimo ma – in verità – più grave, prevede l’attivazione di deroghe anche “per motivi di natura sociale ed economica”. L’invalidità è invero radicale anche per contrasto con il principio di precauzione, il quale costituisce un principio generale del diritto comunitario.

2) **ILLEGITTIMITA’ DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL’ALL. B N. 3 LETT. C). VIOLAZIONE DELL’ART. 5 DEL DM 17 OTTOBRE 2007 N. 184 SOTTO NUMEROSI PROFILI.** Non scevro di criticità appare pure il punto n. 3 dell’all. b) della delibera, il quale – a fronte del divieto di realizzazione di nuovi impianti di risalita a fune e nuove piste di sci nelle ZPS prescritto nel decreto, con salvezza, tra gli altri, degli impianti dotati di progettazione esecutiva e valutazione di incidenza alla data di entrata in vigore del decreto (novembre 2007) – posticipa al gennaio 2012 la data ultima per l’autorizzabilità di tali progetti.

Con atto depositato in data 30 marzo 2012 si è costituita la Regione Lazio, la quale – nel prosieguo e precisamente in data 6 aprile 2012 – ha prodotto una memoria al fine di confutare le censure formulate mediante i seguenti rilievi: - il ricorso è inammissibile “nella misura in cui non contiene disposizioni idonee a ledere direttamente la posizione della parte ricorrente”; - è stata data puntuale attuazione alla normativa statale di cui al DPR 357/1997 ed al DM del 2007; - in particolare, il punto n. 10 non svisciva il ruolo del Ministero, sottolinea il carattere assolutamente vincolante delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della Rete Natura 2000 e riferisce la possibilità di deroga non ai criteri minimi uniformi di cui al D.M. del 2007 bensì “alle misure di conservazione stabilite a livello regionale”, in attuazione del DM stesso, con la conseguenza che - tenuto conto che tali misure di conservazione sono costituite in parte dai criteri minimi ed in parte da regolamentazioni demandate alle Regioni - “può desumersi che la



cogenza del nucleo minimo di tutela del DM suddetto non viene messa in discussione dalle disposizioni regionali”; - la disposizione di cui al punto n. 3, lett. c), dell’all. B, alla DGR 612/2011 riproduce in toto l’analoga disposizione riportata nel DM; - ciò detto, il secondo periodo di tale previsione, in un approccio teleologico e sistematico (anche in esito ad un confronto con la DGR n. 928 del 2008), non può che esternare la volontà “di ricondurre tutta la problematica dell’autorizzazione di nuovi impianti a fune o piste da sci nei limiti precisi stabiliti dal D.M.”, con la conseguenza che la data – non espressamente esternata – va individuata con quella già fissata nel primo periodo; - in ogni caso, nella fase attuale non è configurabile una capacità lesiva, avendo le disposizioni censurate una valenza sostanzialmente generale.

Con atto depositato in data 28 marzo 2012 si è costituito anche il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il quale – nel prosieguo e precisamente in date 20 e 21 marzo 2013 ha prodotto memorie, caratterizzate – in sintesi – dal seguente contenuto: - la disposizione di cui al punto 10 della DGR n. 612/2011 non appare legittima, atteso che “prevede di fatto la possibilità di derogare alle misure di conservazione ... anche in casi non previsti dall’articolo 1, quarto periodo, del D.M.” n. 184 del 2007 (in particolare, estende la possibilità di deroga ai casi in cui ricorrano “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico inclusi motivi di natura sociale o economica” “senza precisare che tale deroga è possibile per le sole disposizioni regionali che non sono strettamente attuative dei criteri minimi”); - per quanto attiene i nuovi impianti di risalita a fune e nuove piste di sci, è da rilevare, invece, che la data di riferimento – individuata solo nel primo periodo - è da ritenere valida anche per il secondo periodo, “per cui non sembra possibile l’interpretazione” delle ricorrenti.

Alla camera di consiglio del 12 aprile 2012 le ricorrenti hanno rinunciato all’istanza cautelare.

Con memoria prodotta in data 8 aprile 2013 le ricorrenti hanno insistito sulle censure formulate.

A seguito del deposito di documenti in data 5 aprile 2013, la Regione Lazio ha prodotto una memoria il successivo 12 aprile 2013, con cui ha ribadito di aver agito in piena osservanza del D.M. n. 184 del 2007.

In data 24 aprile 2013 le ricorrenti hanno prodotto un’ulteriore memoria, reiterando i rilievi sollevati.

All'udienza pubblica del 16 maggio 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, deve formare oggetto di esame l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione Lazio sulla base dell'asserita carenza di lesività del provvedimento impugnato.

Tale eccezione è infondata.

Nel caso di specie, appare opportuno porre in evidenza che:

- viene posta in discussione la legittimità della deliberazione con cui la Giunta Regionale ha regolamentato le “misure di conservazione” da applicarsi nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS) e nelle Zone Speciali di Conservazione (ZSC).

- in particolare, sono oggetto di contestazione prescrizioni che – per come formulate – sono ritenute non conformi al D.M. n. 184 del 2007, il quale fissa – tra l'altro – il c.d. “nucleo minimo di salvaguardia” da cui le Regioni non possono discostarsi;

- a sollevare i rilievi e le contestazioni sono associazioni ambientaliste, le quali tendono a far valere un interesse diffuso, per il perseguimento della salvaguardia dell'integrità e della salubrità dell'habitat circostante.

Ciò detto, si ritiene ragionevole affermare che la lesione dell'habitat e, dunque, l'esigenza di tutela che smuove e presidia le iniziative delle associazioni ambientaliste possono essere ben ricondotte a provvedimenti del tipo di quello impugnato, in quanto idonei – mediante l'introduzione di previsioni che contemplano l'ampliamento dei casi di deroga alle misure di conservazione o, comunque, l'ammissione di impianti con notevole impatto sull'ambiente – a determinare una concreta ed immediata incidenza negativa sugli interessi perseguiti dalle associazioni in argomento.

Tenuto, pertanto, conto della correlazione con i peculiari interessi che connotano l'attività delle associazioni ambientaliste, il provvedimento impugnato è da ritenere dotato di immediata capacità lesiva per quest'ultime e, dunque, immediatamente impugnabile.

2. Nel merito, il ricorso è fondato nei termini e nei limiti di seguito indicati.

2.1. Come esposto nella narrativa che precede, le ricorrenti contestano il punto 10 della deliberazione impugnata, per asserito contrasto con l'art. 1 del D.M. n. 184 del 2007.

Tale censura è dotata di giuridico pregio.

Al riguardo, è opportuno ricordare che:

- come già hanno avuto modo di precisare le ricorrenti, il citato D.M. trova origine – in ultimo (ossia, prescindendo dalle direttive comunitarie in materia) - nell'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. legge finanziaria 2007), il quale prevedeva che “al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”;
- in altri termini, con la sopra richiamata disposizione il legislatore ha imposto un obbligo di attivazione su due distinti piani, coinvolgenti rispettivamente le Regioni e le Province di Trento e Bolzano – tenute ad assicurare “misure di conservazione” per i siti di importanza comunitaria ma anche per le zone di protezione speciale – ed il su citato Ministro, gravato dell'obbligo di procedere prontamente all'adozione di un provvedimento per definire “criteri minimi uniformi”, utili ai predetti fini;
- posta anche la logica priorità temporale riconosciuta dal legislatore al decreto di cui sopra rispetto all'agere di Regioni e Province (in ragione della circostanza che il predetto decreto assume il carattere di disciplina di riferimento rispetto ai provvedimenti assunti da quest'ultimi), in data 17 ottobre 2007 il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato un decreto al fine di definire i “criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)”;
- per quanto rileva in questa sede, in ottemperanza agli artt. 4 e 6 del regolamento di cui al D.P.R. n. 357 del 1997 ed all'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006 la Regione Lazio ha adottato la deliberazione n. 363 del 2008 - poi modificata dalla deliberazione n. 928 del 2008 – concernente “Rete Natura 2000: misure di conservazione transitorie e obbligatorie da applicarsi nelle Zone di Protezione Speciale”;
- ritenendo la serie di divieti così stabiliti “non direttamente discendenti dalla normativa comunitaria e statale” vigente in materia e “non pienamente coerenti

con le finalità di conservazione partecipata tipiche della filosofia della rete Natura 2000” e, dunque, formalmente in ragione della necessità “di attuare in forma più puntuale” le disposizioni del D.M. 17 ottobre 2007 “in modo da meglio conciliare le esigenze di tutela ambientale con quelle complessive del mondo rurale” (in ossequio all’art. 2 della direttiva n. 92/43, secondo cui “le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali”), la Regione Lazio ha poi adottato la deliberazione n. 612 del 16 dicembre 2011, in dichiarata sostituzione della deliberazione n. 363 del 2008;

- come già si ha modo di rilevare nelle premesse, la deliberazione di cui sopra innova la disciplina precedente – in particolare – sotto il profilo dell’approvazione e/o autorizzazione di piani “in contrasto con le misure di conservazione”, ammettendo quest’ultimi – per i casi di “valutazione di incidenza negativa” - anche per motivi “di natura sociale ed economica”.

Ciò detto, il Collegio osserva che:

- chiaro è il contrasto dell’innovazione de qua - apportata con la deliberazione impugnata - con il D.M. 17 ottobre 2007, atteso che quest’ultimo – all’art. 1, comma 4 – prevede la possibilità di autorizzare interventi o progetti eventualmente in contrasto con i criteri minimi fissati esclusivamente “per ragioni connesse alla salute dell’uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente”;

- tale contrasto ha sicura rilevanza giuridica. Ancorché non sia affatto in contestazione l’obbligo delle Regioni di uniformarsi alla Direttiva 92/43 CE ed al DPR 357/97, espressamente richiamati nel provvedimento impugnato, è da rimarcare, infatti, che non può essere posto in discussione nemmeno l’obbligo delle Regioni di uniformarsi o, meglio, di rispettare le prescrizioni riportate nel D.M. in esame, il quale si risolve nell’obbligo di introdurre previsioni che risultino pienamente conformi ai criteri ivi individuati. In tal senso ha già avuto modo di esprimersi anche la Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 104 del 2008 (richiamata anche nel ricorso), in cui sono statuiti i seguenti principi: “la competenza a tutelare l’ambiente e l’ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per ambiente ed ecosistema, come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte della biosfera che riguarda l’intero



territorio nazionale”; - “la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi”; - “ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente”; - “in tale ambito di esclusiva competenza statale rientra la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale. Non contrasta, pertanto, con i parametri evocati .... il rinvio, da parte dell'impugnato comma 1226” della legge 27 dicembre 2006, n. 296, già citato, “ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni ... debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), in esecuzione della direttiva comunitaria, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357”. In sintesi, da tale pronuncia si trae il principio che il decreto ministeriale recante i criteri minimi uniformi è “vincolante per le regioni ordinarie” (cfr. Corte Cost., 4 dicembre 2009, n. 316);

- di tale realtà normativa sembra – del resto – rendersi ben conto anche la Regione Lazio, la quale – in più occasioni – rimarca l'intenzione di attuare le disposizioni del citato D.M. 17 ottobre 2007 e, comunque, riconosce il carattere prevalente di tale D.M., in quanto “nucleo minimo di salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistemi”;

- d'altro canto, alcun valore giuridico può assumere – a fronte del tenore letterale del punto 10 della deliberazione oggetto di gravame – la ricostruzione giuridica fornita dalla stessa Regione negli scritti difensivi, secondo la quale “i meccanismi in deroga configurati dalle disposizioni stesse trovano applicazione diretta con riferimento alle misure di conservazione stabilite a livello regionale, mentre nei casi in cui venga in rilievo il contrasto con un criterio minimo di cui al DM si applicano, necessariamente, anche gli ulteriori limiti stabiliti dallo stesso” (vedasi memoria depositata il 6 febbraio 2012, pag. 19);



- come rilevato anche dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il punto 10 della deliberazione in argomento ammette, infatti, possibilità di deroga alle misure di conservazione anche “per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico inclusi motivi di natura sociale ed economica” senza null'altro specificare. In ragione di tale constatazione, la distinzione operata dalla Regione negli scritti difensivi si profila ininfluente ai fini del decidere in ragione del principio secondo cui ogni provvedimento deve essere valutato nella formulazione letterale che lo caratterizza e non certo nel senso che intenda attribuirgli l'Amministrazione in carenza, tra l'altro, di qualsiasi elemento concreto a supporto;

- stante la formulazione dei relativi riferimenti normativi, non si concorda, invece, con gli ulteriori rilievi delle ricorrenti, riguardanti l'aggettivazione di “obbligatorie” delle misure compensative e l'intervento del Ministero “in relazione all'ipotesi più critica” di interventi che debbono essere realizzati “in un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritaria”, atteso che, per quanto attiene il primo profilo, è – comunque – riportato il richiamo alla garanzia della “coerenza globale della rete Natura 2000”, mentre, in relazione all'ulteriore aspetto, il tenore della deliberazione è pienamente conforme al D.P.R. n. 357 del 1997 e l'Amministrazione ha – in ogni caso – chiarito che “in nessun caso quindi, a meno che non si vogliano leggere in tal senso anche le analoghe disposizioni contenute nell'articolo 5, comma 10, del DPR 357/97, il punto in questione può essere interpretato nel senso di ravvisarvi l'intento di prescindere dalla comunicazione al Ministero e dai relativi adempimenti ai fini dell'acquisizione del parere da parte della Commissione”;

- al riguardo, appare – del resto – evidente che si tratta di rilievi che non risultano basati – come il precedente, relativo alle deroghe previste a livello regionale - su una discrasia tra il tenore della deliberazione impugnata e le previsioni normative che regolamentano la materia, bensì di censure che investono aspetti prettamente interpretativi, i quali non possono che divenire irrilevanti a fronte di ricostruzioni giuridiche dell'Amministrazione resistente – ma anche del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (pag. 4 della memoria depositata) - che risultino in piena sintonia con la posizione assunta dalle ricorrenti (in linea, tra l'altro, anche con l'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale, la quale è solita dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che possono essere ragionevolmente risolte a livello meramente interpretativo).

In definitiva, il punto 10 della deliberazione impugnata è da ritenere illegittimo nella parte in cui ammette l'autorizzazione di progetti o interventi “anche in contrasto con le misure di conservazione” per ragioni diverse da quelle “connesse alla salute e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente”.

3. Tutto ciò premesso, permane da valutare la censura con cui le ricorrenti lamentano l'illegittimità della previsione di cui all'all. B, n. 3, lett. c), della deliberazione impugnata in quanto sostengono che il secondo periodo – in carenza di specificazioni in ordine alla “data alla quale deve essere stato avviato il procedimento di autorizzazione degli impianti mediante deposito del progetto esecutivo” – consentirebbe di autorizzare impianti per i quali il procedimento sia stato avviato alla data di entrata in vigore della DGR, anziché del D.M. n. 184 del 2007.

Tale doglianza non è meritevole di positivo riscontro.

In proposito, si ricorda che la citata lett. c):

- al primo periodo dispone il divieto di “realizzazione di nuovi impianti di risalita a fune e nuove piste di sci, ad eccezione di quelli previsti negli impianti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di entrata in vigore del D.M. 17 ottobre 2007, a condizione che sia eseguita la positiva valutazione di incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generale e di settore di riferimento dell'intervento, nonché di quelli previsti negli strumenti adottati preliminarmente e comprensivi di valutazione d'incidenza”;
- al secondo periodo fa “salvi gli impianti per i quali sia stato avviato il procedimento di autorizzazione, mediante deposito del progetto esecutivo comprensivo di valutazione d'incidenza, nonché interventi di sostituzione e ammodernamento anche tecnologico e modesti ampliamenti del demanio sciabile che non comportino un aumento dell'impatto sul sito in relazione agli obiettivi di conservazione della ZPS”.

In definitiva, la previsione de qua riporta, al primo periodo, un chiaro riferimento alla “data di entrata in vigore del D.M. 17 ottobre 2007”, mentre, al secondo periodo (certamente innovativo rispetto al testo della deliberazione n. 362 del 2008, la quale poneva una clausola di salvezza esclusivamente per gli interventi di minor impatto), si rivela silente sull'epoca di riferimento.

In verità, una tale formulazione può indurre a ritenere – in linea con i rilievi delle ricorrenti – che la previsione del secondo periodo debba valere esclusivamente per il futuro e, precisamente, dalla data di efficacia della deliberazione, in linea con i principi che regolano i provvedimenti amministrativi.

Non può essere, però, sottaciuto che la previsione de qua ricalca pedissequamente la lett. m) dell'art. 5 del D.M. n. 184 del 2007.

Ciò detto, il Collegio ravvisa ragionevoli motivi per affermare che - pur in carenza di espliciti riferimenti – anche le prescrizioni del secondo periodo della deliberazione impugnata debbano essere riferite alla data di entrata in vigore del D.M. in questione.

Del resto, risponde a criteri sistematici - inequivocabilmente validi in sede interpretativa, ove insorgano incertezze – considerare il testo di una previsione non soltanto in relazione al tenore letterale che la caratterizza ma anche tenendo conto di ulteriori prescrizioni, alla stessa collegate, che si rivelino utili ai fini della comprensione del significato e dell'effettiva portata della previsione oggetto di interesse.

Al riguardo, assume chiaro rilievo la richiamata lett. m) del decreto, in quanto idonea – nel silenzio della deliberazione – ad imporre la validità della data indicata nel primo periodo anche per il secondo periodo.

Non può essere, poi, ignorato che si discute di prescrizioni attinenti - entrambe - alla disciplina del periodo transitorio, trattandosi di un'ulteriore constatazione che ragionevolmente induce a ritenere cogente – in entrambi i casi – un'unica data di riferimento.

Non priva di rilevanza si rivela – in ultimo - anche la circostanza che la Regione Lazio – ma anche il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – si sono espressi nei termini di cui sopra, affermando espressamente che, per il secondo periodo, vale la data individuata nel primo.

Tale circostanza dimostra, infatti, che – in definitiva – si tratta di una questione meramente interpretativa, la quale non può che rivelarsi priva di giuridico valore nel caso in cui tutte le parti convengano sull'effettivo significato da attribuire alla previsione in contestazione.

4. Per le ragioni illustrate, il ricorso va accolto nei limiti su indicati.

Tenuto conto della soccombenza reciproca delle parti, si ravvisano giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 2041/2012, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla il punto n. 10 della deliberazione della Giunta Regionale 16 dicembre 2011, n. 612 nella parte in cui ammette deroghe alle misure di conservazione "per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica".

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2013 con l'intervento dei Magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Roberto Proietti, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/07/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)