

Nota all'ordinanza TAR Lazio n.6856/05.
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. (T.A.R. LAZIO, ROMA, SEZ. II BIS- 24 novembre 2005, Ordinanza n. 6856 -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.)”

Con DM 25 marzo 2005 (GU n.155 del 6 luglio 2005) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha 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 provveduto ad 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 veterocentralista, 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, dall'altro a chiarire 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 appalessero 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 scorso. La Seconda Sezione 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.

Valentina Stefutti

Pubblichiamo in calce l'ordinanza del TAR Lazio

T.A.R. LAZIO, ROMA, SEZ. II BIS- 24 novembre 2005, Ordinanza n. 6856

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Registro Ordinanze: 6856/2005

Registro Generale: 9873/2005

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO
ROMA

SEZIONE SECONDA BIS

nelle persone dei Signori:

PATRIZIO GIULIA Presidente
FRANCESCO GIORDANO Cons.
RENZO CONTI Cons., relatore

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella Camera di Consiglio del 24 Novembre 2005

Visto il ricorso 9873/2005 proposto da:

ASSOCIAZIONE VERDI AMBIENTE E SOCIETA' ONLUS

rappresentato e difeso da

LOFOCO AVV. FABRIZIO

CHIEFFI AVV. ROSSELLA

con domicilio eletto in ROMA

V.LE G. MAZZINI, 6

presso

LOFOCO AVV. FABRIZIO

contro

MINISTERO AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO

rappresentato e difeso da:

AVVOCATURA DELLO STATO

con domicilio eletto in ROMA

VIA DEI PORTOGHESI, 12

presso la sua sede

REGIONE PUGLIA

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, del decreto del 25 marzo 2005 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6/7/2005, di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, compreso il parere favorevole della Conferenza per i rapporti Stati, regioni e Politiche Autonome del 3.3.2005;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Vista la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal ricorrente;

Udito il relatore Cons. RENZO CONTI e uditi altresì per le parti gli avv.ti indicati nel verbale d'udienza;

Visti gli artt. 19 e 21, u.c., della Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e l'art. 36 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642;

Considerato che il ricorso, ad una sommaria delibazione consentita in sede cautelare, appare assistito da sufficiente fumus boni juris, laddove sostanzialmente si contesta la logicità del presupposto della "conflittualità interpretativa" richiamata nel provvedimento impugnato che avrebbe, se mai, legittimato interventi diversi da quelli del mero annullamento della deliberazione 2-12-1996 del Comitato delle aree naturali protette;

Considerato che sussiste il requisito del danno grave ed irreparabile in quanto non risulta contestato che le misure di tutela introdotte nel provvedimento impugnato appaiono meno incisive di quelle conseguenti alla ricomprensione delle ZPS e ZSC nella categoria delle riserve naturali protette di cui alla legge n. 394/1991;

P.Q.M.

ACCOGLIE la suindicata domanda incidentale di sospensione.

La presente ordinanza sarà eseguita dalla Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

ROMA, lì 24 novembre 2005