

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SARDEGNA, Sez. I, 24 febbraio 2012, n. 192 — RAVALLI *Presidente* — FLAIM *Estensore* — Comune di La Maddalena (avv. Ragneda) c. Ministero della Difesa e altri (avvocatura Stato).

Servitù militari - Imposizione - Mancata considerazione delle esigenze locali e delle considerazioni delle autorità locali e regionali - Illegittimità - Preesistenza della servitù militare per legittimarne il rinnovo - Insufficienza.

(L. 24 dicembre 1976 n. 898, art. 3; l. 7 agosto 1990 n. 241, art. 7).

Gli atti con cui lo Stato disponga una servitù a protezione di un'opera militare, motivando il provvedimento esclusivamente sulla base delle esigenze militari senza tener conto delle osservazioni e delle esigenze prospettate alle autorità locali e regionali sono illegittimi per difetto di motivazione e per violazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione (1).

La preesistenza di una servitù militare non è da sola sufficiente a giustificare il rinnovo della servitù medesima, stante anche la temporaneità delle servitù che, in occasione di ogni richiesta di rinnovo, richiede una nuova valutazione (2).

(*Omissis*). DIRITTO — Sostanzialmente si tratta di analizzare il rapporto intercorrente fra “esigenze di difesa nazionale” e “esigenze della popolazione locale” di cui il Comune è il primo soggetto rappresentativo, oltretutto in un caso peculiare, ove, il Comune de La Maddalena è l'unico presente, non solo nella piccola Isola, ma nell'intero Arcipelago (a cui appartiene anche la piccola isola turistica di S. Stefano). (*Omissis*)

Il ricorso è fondato.

(1-2) La nota segue a p. 590.

Il Comitato Misto Paritetico della Sardegna (riunitosi il 6 novembre 2008) non ha raggiunto una soluzione "concordata" in ordine al progetto di "re-imposizione" della servitù militare per altri 5 anni.

La decisione finale definitiva è stata assunta, in applicazione dell'articolo 3 della legge n. 898/1976, prima dal Ministro Difesa il 25 novembre 2008 (e raccolta nel successivo decreto del comandante capo dell'1 dicembre 2008) e poi dal Consiglio dei Ministri, tenendo conto unicamente e sostanzialmente delle (uniche) esigenze delle forze armate di "mantenere in attività il deposito di munizioni" (area circostante gravata dalla servitù).

Nessun rigo è stato impegnato nel valutare e/o soppesare le esigenze espresse dal Comune, (ancorché in via del tutto informale e comunque non nella decisione consultiva finale).

Sono state, cioè, del tutto ignorate le esigenze di sviluppo e di crescita economica dell'intero territorio comunale di La Maddalena (che si sviluppa nelle varie isole dell'Arcipelago) ed è stata completamente omessa la valutazione ed il bilanciamento tra i contrapposti interessi, differenziati per natura, ma non per questo comprimibili in via unilaterale dall'Amministrazione statale/militare.

La decisione assunta (ministeriale e collegiale, del Consiglio dei Ministri) non ha visto la partecipazione, formale, del Comune protagonista.

Solo per invito ad opera dei componenti regionali il Sindaco ha potuto prender parte "di fatto", come mero consulente, a due riunioni del Comitato (del 30 settembre 2008 e del 21 ottobre 2008); mentre non era neppure presente in quella decisoria del 6 novembre 2008.

La Regione ha avuto voce in capitolo (secondo la formulazione della vecchia norma del 1976 (n. 898 art. 3, che delinea la composizione del Comitato e con richiesta di "riesame" (procedure tutte previste dalla l. 898/1976, norma ora abrogata, ma al tempo applicabile e, compunque, sostanzialmente confermata, nei contenuti, dal nuovo codice militare d.lgs. n. 66 del 2010 che ha riordinato la materia – cfr. art. 322 –).

E questa voce (componente regionale e Sindaco chiamato, solo, da questa) si è espressa tutta a favore della liberazione dalla servitù: i componenti regionali hanno votato compatti contro, ed hanno manifestato le proprie motivazioni, sostanzialmente allineate alle chiare posizioni espresse dal Sindaco.

Per quanto riguarda dunque la posizione sia del Comune che del Comitato stesso, le decisioni “nazionali” (Ministro della difesa prima; Presidenza del Consiglio dei Ministri poi) si presentano del tutto “unilaterali” e immotivate.

Nessun esame è stato compiuto – al vertice – delle esigenze manifestate dalle autorità locali e regionali in sede di Comitato paritetico consultivo.

Esigenze correlate ad interessi diversi, ma non per questo per definizione “recessivi”.

E comunque meritevoli di essere valutate ed analizzate con la dovuta attenzione, proprio in considerazione dell’assoluta peculiarità ambientale del sito (sotto il profilo di tutela ambientale e di sviluppo economico, improntato al turismo). (*Omissis*)

Nessun coinvolgimento formale è stato intrapreso dall’amministrazione, che, anzi, ha oltretutto ritenuto di escludere il primo cittadino anche dal sopralluogo, in quanto non componente di diritto del Comitato paritetico (cfr. pag. 3 del verbale 21 ottobre 2008, dichiarazione del Presidente Ammiraglio).

Questa Amministrazione, la prima rappresentativa della Comunità locale – secondo il generale e ormai fondamentale principio costituzionale di sussidiarietà –, non è stata formalmente coinvolta in sede endoprocedimentale e non ha potuto legittimamente interloquire e proporre (così come pure l’altra autorità costituita locale, rappresentativa del Parco nazionale de La Maddalena). (*Omissis*)

La limitazione, di ordine procedimentale, emerge come rilevante, non essendo stato preventivamente formalmente coinvolto il Comune nel relativo procedimento (con avviso di avvio *ex art. 7 l. 241/1990*), con possibilità di produrre le memorie e osservazioni, così come previsto dalla legge.

E una “partecipazione”, al Comitato paritetico, in termini formali e propriamente “istituzionalizzata” avrebbe implicato necessariamente anche la possibilità di partecipare al sopralluogo richiesto (dalla componente regionale) e disposto dall’amministrazione.

Invece, il primo cittadino è stato esplicitamente escluso dalla verifica dei luoghi.

In questa sede l’Ammiraglio, negando l’accesso al Sindaco, disponeva l’accesso ai luoghi unicamente ai “componenti” il Comitato, affermando che, se interessato, il Sindaco avrebbe potuto rivolgersi direttamente al gabinetto del Ministro della difesa, per farsi eventualmente autorizzare (cfr. pag. 3 verbale 21 ottobre 2008).

Sotto tale profilo neppure soccorre l'articolo 21-*octies* della l. 241/1990, in quanto non è assolutamente dimostrato che trattasi di provvedimento "vincolato", o che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Neppure è stato dimostrato in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Ci si è sempre limitati ad affermare, infatti, che sussisterebbero prevalenti "esigenze di difesa nazionale".

Quasi queste fossero "di diritto" prevalenti nella gerarchia degli interessi in gioco.

Ma così non è.

In sintesi nei provvedimenti assunti di imposizione della servitù militare non sono state esplicitate ragioni di "conservazione", proprio in quel sito, del deposito di armi e munizioni.

Sotto tale profilo quindi non è stato per nulla soddisfatto l'onere motivazionale, sussistente secondo i principi generali, in ordine alla "necessarietà" del mantenimento del deposito in quella peculiare località.

Località che, negli anni, aveva avuto un notevole sviluppo sotto il profilo sia ambientale che turistico nonché di potenziamento.

Oltretutto anche con gli stessi ingentissimi fondi, impegnati dallo Stato, per la creazione di opere strutturali e infrastrutturali nell'Arcipelago, di natura prettamente turistico-attrattiva (Alberghi e porti/strutture turistiche).

Nel complesso di questo quadro si poneva quindi l'obbligo di valutare e ben soppesare la compatibilità della pregressa struttura alla nuova realtà di sviluppo impressa, a vari livelli, all'Arcipelago de La Maddalena.

Oltretutto va considerato un altro elemento fondamentale, che connota l'attività dell'amministrazione nazionale in termini di illegittimità, sia sotto il profilo procedimentale, ma soprattutto sotto il profilo sostanziale.

Si evidenzia, infatti, che i componenti "non nazionali" sono sette (7 titolari e 7 supplenti, sui 14 componenti il Comitato paritetico), con diritto di voto, e sono rappresentativi della Regione nel suo complesso.

Peraltro essi (nominati dal Presidente della giunta regionale) non sono espressivi e rappresentativi (in via diretta) delle Autorità/comunità locali (essenzialmente Comune e Parco) che subiscono

maggiormente gli effetti dell'imposizione che sottrae una parte consistente del territorio dell'Arcipelago.

La decisione assunta incide in modo estremamente rilevante e sottrae una gran parte dell'isola di S. Stefano (una buona parte del territorio dell'isola) al libero utilizzo civile e allo sviluppo, in particolare turistico.

E la vocazione naturale dell'isola di S. Stefano, dell'isola de La Maddalena e dell'Arcipelago tutto è stata ancor più "potenziata" negli anni recenti con gli ingenti investimenti pubblici nonché con l'attuazione concreta della tutela ambientale del "Parco nazionale" de La Maddalena.

Senza considerare poi, oltre a tale profilo già di per sé autosufficiente a rendere oggettivamente "ancor più onerosa ed aggravata" la contro-motivazione, gli effetti diretti e indiretti della conservazione e della "movimentazione" dei materiali esplodenti nel delicato sito (nel suo complesso, terreno e marino).

In definitiva, il primo profilo (di natura strettamente procedimentale, di cui alla prima censura del ricorso principale e prima censura dei motivi aggiunti) è fondato, in quanto va riconosciuto sussistente l'obbligo di coinvolgimento preventivo, formale e istituzionalizzato quanto meno delle parti pubbliche locali che tutelano gli interessi delle isole e dell'Arcipelago (essenzialmente Comune e Parco).

Né si può sostenere che sussistessero ragioni di urgenza e celebrità nella decisione di "nuova imposizione" della servitù. (*Omissis*)

Il coinvolgimento della comunità locale era necessario (non tanto per il quantum della servitù: estensione/gravosità) quanto a livello strutturale, in ordine la compatibilità della struttura "nel suo complesso" (servitù connessa alla Caverna di deposito munizioni), chiaramente impeditiva dello sviluppo della piccola isola (S. Stefano) facente parte dell'Arcipelago de La Maddalena, area, lo si ribadisce, di delicatissimo rilievo ambientale, riconosciuto pacificamente – anche dallo Stato stesso – con la Legge istitutiva del Parco n. 10 del 4 gennaio 1994, successivamente attuata e venuta a concretizzazione effettiva.

A Giudizio del Collegio, ed in base agli elementi raccolti in causa, nella decisione non si poteva prescindere dalla considerazione di una serie di elementi nuovi e/o recenti (tutti ben evidenziati, in vario modo, dalla componente regionale del Comitato), in particolare:

– l'intera area ha chiaramente una vocazione turistica accentuata e prevalente, in considerazione delle peculiarità ambientali, connotate da assoluta unicità;

– la delicatezza del territorio sotto il profilo ambientale è dimostrata dal riconoscimento, come Parco nazionale dell'Arcipelago;

– La Base Militare della Marina USA ha lasciato l'isola de La Maddalena nel 2008;

– il progetto di rilancio con le importanti opere del G8 (per il 2009) e finanziate in modo massiccio ed ingente dallo Stato, sono connotate da vocazione prettamente turistica (Alberghi, porti, ecc.), con l'espressa volontà di potenziare la naturale vocazione (di fatto e di diritto) dell'Arcipelago (S. Stefano compreso, posto che dall'altra parte della piccola isola, a ovest, il deposito munizioni/armi "convive" con una importante struttura turistica operativa.

In definitiva, in questo peculiare quadro, va affermato che anche gli interessi della "difesa militare" della nazione (asserzione, peraltro, mai ulteriormente esplicitata in ordine al perché sarebbe necessario conservare il deposito proprio in quell'area ambientale) debbono "confrontarsi" (quanto meno) e "armonizzarsi" (possibilmente) con gli "altri" interessi – non solo definibili di rilievo e sensibili – di fondamentale importanza per lo sviluppo di un territorio unico nel suo genere e di importanza strategica sia per la Regione Sardegna ma per la comunità nazionale e internazionale.

Non si tratta di mera mancata analisi di meri interessi localistici, ma di mancata considerazione di linee di sviluppo segnate da profonde innovazioni per la comunità maddalenina. Il cui peso però si riflette in una sfera più ampia di tutela, coinvolgendo interessi ambientali di straordinaria importanza.

Il ruolo del Comune assume dunque una valenza ancora superiore, di "difesa del territorio".

Il tutto legittimato in quanto il Sindaco e il Comune de La Maddalena assume un ruolo fondamentale nel sistema policentrico delle autonomie, secondo l'ordinamento costituzionale innovato e connotato da principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Soprattutto non possono essere compiute scelte di proroga/istituzione di servitù, da parte del Ministero della Difesa e del Consiglio dei Ministri, senza considerare la situazione territoriale "aggiornata" e le linee di tendenza e di sviluppo che sono state impresse (anche dallo Stato stesso) allo specifico territorio, avente una valenza ambientale unica e straordinaria.

Il Comune assume, in questo, un imprescindibile ruolo attivo e, legittimamente, è il principale promotore dello sviluppo economico sociale del territorio e della comunità di riferimento e non deve subire le decisioni centralistiche, senza neppure interloquire ed essere formalmente coinvolto.

La discordanza e l'incompatibilità della scelta (compiuta sostanzialmente senza alcuna valutazione, in particolare degli "elementi nuovi") di imposizione della servitù militare – che attua una sostanziale proroga, essendo la servitù presente da circa 30 anni – emerge a chiare lettere anche dall'esame dei Protocolli di sviluppo locale, che segnano formalmente le linee di sviluppo in un quadro concordato e coordinato fra diverse Amministrazioni periferiche (Regione-Provincia-Comune). Stipulati sì fra Regione-Provincia-Comune (senza cioè il coinvolgimento delle autorità nazionali, specie della Difesa), ma comunque utili per individuare (come parametro oggettivo espresso) le linee di sviluppo impresse al territorio (Comune e Arcipelago) nel suo futuro.

Gerarchizzare, a priori, il "rango" degli interessi coinvolti (oltretutto in forma tale da escludere la partecipazione "rituale" del Comune – al quale è stato perfino negato "l'accesso ai luoghi" in sede di sopralluogo, nell'ambito delle decisioni del Comitato paritetico), come ha fatto l'autorità statale, rende innanzitutto sostanzialmente "inutile" l'apporto consultivo del Comitato stesso.

Ignorare le istanze della Comunità locale, che per il principio di sussidiarietà, è colei che ha maggior voce in capitolo per veicolare le istanze della popolazione rappresentata, in quanto Autorità più vicina alla collettività interessata, non può essere considerato uno "strumento" lecito per "subordinare" necessariamente l'interesse del Comune-Parco-Regione a quello nazionale.

Il Comune de La Maddalena ha già dato molto (in passato), in materia, e la decisione di confermare/proseguire la servitù con mantenimento del deposito di armi e munizioni non può essere solo per questo resa "scontata" ed ovvia nella soluzione confermativa.

Nel nostro caso la decisione è stata del tutto unilaterale (sia quella assunta dal Ministro della difesa, sia quella assunta dal Consiglio dei ministri) e prescinde da ogni attività concertativa e di coordinamento orizzontale con il comune di La Maddalena.

Oltretutto, neppure le istanze della Regione (come soggetto rappresentativo dell'intera isola) e partecipe istituzionale nel procedimento, sono state minimamente valutate e/o considerate.

Con violazione palese del principio di "leale collaborazione" (artt. 114 e 118 Cost.; cfr. anche Corte cost., 12 maggio 2011, n. 165; Consiglio St., sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6028; Consiglio St., sez. VI, 22 agosto 2007, n. 4473) che deve presiedere i rapporti tra i diversi livelli istituzionali.

E in materia di valutazione di interessi diversi "difformi" si evidenzia che il Consiglio Stato ha affermato (sez. VI, 4 agosto 2008, n. 3895), in materia di imposizione di vincoli, che:

"È illegittima l'imposizione di un vincolo paesaggistico (art. 136 e ss. d.l.g. 22 gennaio 2004 n. 42 e s.m.i.) se lo Stato o la Regione non abbiano svolto <adeguate consultazioni delle Autonomie locali coinvolte> e congrue considerazioni degli aspetti programmatori del territorio già definitivamente adottati secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e, in generale, in base ai principi di leale collaborazione e cooperazione conseguenti alla riforma del Titolo V Cost., in particolare art. 114 e ss.". (*Omissis*)

(1-2) L'illegittimità della servitù militare apposta nell'isola di Santo Stefano a tutela del deposito di munizioni di Guardia del Moro.

La sentenza del T.A.R. Sardegna oggetto della presente nota si riferisce alla vicenda dell'apposizione, da parte dei competenti organi statali (Ministero della Difesa e Presidente del Consiglio dei Ministri) di una servitù militare sulle aree adiacenti al deposito di munizioni sito nella caverna denominata "Guardia del Moro" ubicata nell'isola di Santo Stefano nel territorio del Comune di La Maddalena.

Santo Stefano è un'isola della superficie di circa 2 chilometri quadrati situata nel mar Tirreno a nord della Sardegna nell'arcipelago della Maddalena. Dello stesso arcipelago fanno parte anche le isole di Caprera, Santa Maria, Spargi, Razzoli, Budelli ed altre minori. L'isola di Santo Stefano dista circa 650 metri dall'abitato di La Maddalena e circa un chilometro da Palau. L'arcipelago è meta, durante la stagione estiva, di decine di migliaia di persone attratte dalla bellezza del mare, delle coste e della vegetazione, che ne fanno uno dei luoghi più belli dell'intero pianeta, felicemente descritto da una pubblicazione specializzata (1) come "un mosaico di valli sommerse e di creste montuose emergenti dal mare, un paesaggio ora incantato, di acque diafane e calme, ora selvaggio per l'impero dei venti di ponente e di maestrale", in cui "vento e mare hanno plasmato fantasie di granito, i caratteristici tafoni che, come quinte teatrali, si inseguono da un'isola all'altra fin sulla terraferma" e dove "sul granito si innesta sovente una bassa macchia di lentisco, olivastri e mirto". Molti sono gli uccelli che hanno scelto l'arcipelago come loro areale preferito di nidificazione. Si avvistano di frequente, fra gli altri, gheppi, sparvieri e poiane. La vegetazione è rigogliosa e, oltre a quella indicata, compren-

(1) Cfr. *Parchi e Aree protette d'Italia*, Milano, 1999, p. 236 ss.

de anche altre essenze tipicamente mediterranee, quali il corbezzolo, il rosmarino e la lavanda, inframezzate da lecci e pini. La sabbia delle spiagge è bianchissima; l'acqua del mare limpida e trasparente di colore verde smeraldo; i fondali grandiosi. Sono queste le principali ragioni per le quali, nel 1996, nell'arcipelago de La Maddalena è stato istituito l'omonimo parco nazionale (2).

Nell'isola di Santo Stefano, nel 1972, a seguito di un accordo segreto intercorso fra il governo italiano e quello degli Stati Uniti (3), venne realizzata una base per il ricovero e l'assistenza dei sommergibili americani a propulsione nucleare, eufemisticamente definita "*punto d'appoggio*". Ciò sul discutibile presupposto che persistesse ancora la "*guerra fredda*" fra oriente ed occidente che era seguita agli accordi di Yalta del 14 febbraio del 1945.

La vicenda non mancò di provocare pesanti reazioni e polemiche, sia per la violazione della sovranità nazionale del nostro Paese e delle prerogative statutarie della Regione Sardegna, sia per i pericoli per l'ambiente e la salute pubblica rappresentati dalla incombente presenza delle predette formidabili "macchine da guerra" che, fra l'altro, furono protagoniste di diversi incidenti che fecero addirittura temere avessero determinato fenomeni di inquinamento per lo sprigionarsi di sostanze nucleari con gravi conseguenze ai danni dell'ambiente e della salute pubblica, valori primari tutelati dagli artt. 9 e 32 Cost. (4).

Anche in seguito alle reazioni dell'opinione pubblica e di buona parte degli esponenti politici locali e regionali, fra la fine del 2005 e l'inizio del 2006, la base in questione venne dismessa e parve che, finalmente, l'Arcipelago di La Maddalena e, in particolare, l'isola di Santo Stefano, potessero essere destinati interamente allo sviluppo turistico che le bellezze naturali di cui sono dotati avrebbero sicuramente consentito.

In questo quadro venne stabilito che, proprio a La Maddalena si sarebbe svolto il "*Summit*" del G-8 del 2009, in vista del quale vennero intrapresi nell'isola grandiosi lavori che poi, a causa dello spostamento della sede del "*Summit*" a L'Aquila, estemporaneamente decisa dal governo Berlusconi, non vennero portati a termine risolvendosi in un enorme spreco di risorse economiche e frustrando le aspettative di sviluppo economico dell'arcipelago.

Non solo. Gli organi statali preposti alla Difesa decisero mantenere in funzione alcune postazioni militari esistenti a Santo Stefano e, in particolare, il deposito di munizioni sito nella caverna denominata "*Guardia del Moro*", con il conseguente rinnovo della servitù militare a suo tempo costituita sulle aree di proprietà privata circostanti la caverna stessa.

Il tutto in palese violazione delle norme stabilite dalla l. n. 898/1976 relativa al Comitato Misto Paritetico della Sardegna (5) e dell'art. 7 della l. n. 241/1990.

(2) Cfr. Istituita con l. 4 gennaio 1994 e d.p.r. 17 maggio 1996.

(3) Accordo da ritenersi illegittimo in quanto stipulato in violazione sia degli artt. 80 e 87 Cost., sia del Trattato del Nord Atlantico; cfr. DORE, *Giochi di guerra; la vera storia della base militare di Santo Stefano*, Cagliari, 2005, p. 47 ss.

(4) Cfr. DORE, *op. cit.*, p. 25 ss.

(5) Il Comitato Misto Paritetico venne istituito il 24 dicembre 1976 con la l. n. 898 sulle servitù militari, in base alla quale in ciascuna regione è costituito un comitato paritetico di re-

In particolare non si tennero in alcun conto il dissenso manifestato dai rappresentanti sardi del Comitato Misto Paritetico, quello manifestato dalle autorità locali e regionali e dalle autorità preposte al Parco nazionale dell'Arcipelago, di cui si è detto il precedenza. Non solo. I rappresentanti delle Comunità locali non vennero nemmeno convocati, con conseguente violazione anche dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Da qui la vertenza giudiziaria conclusasi con la coraggiosa ed esemplare sentenza oggetto della presente nota con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna, accogliendo il ricorso del Comune di La Maddalena, ha ristabilito la legalità violata dagli organi statali affermando fondamentali principi in materia.

CARLO DORE

ciproca consultazione per l'esame dei problemi connessi all'armonizzazione tra i piani di assetto territoriale e di sviluppo economico e sociale delle regione e delle aree subregionali ed i programmi delle installazioni militari e delle conseguenti limitazioni. La composizione del comitato prevede una struttura paritaria tra membri dello Stato e membri della Regione (questi ultimi nominati dal Presidente della Giunta regionale su designazione del Consiglio regionale). La relativa normativa è stata recentemente convogliata nel d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 con cui è stato approvato il Codice dell'ordinamento militare.

103

CARLO DORE

*L'ILLEGITTIMITÀ DELLA SERVITÙ MILITARE
APPOSTA NELL'ISOLA DI SANTO STEFANO A TUTELA
DEL DEPOSITO DI MUNIZIONI DI GUARDIA DEL MORO*

(estratto da)

**RIVISTA
GIURIDICA
SARDA**

3-2012

Anno XXVII

Settembre-Dicembre - Pubblicazione quadrimestrale

EDIZIONI AV