

In materia di tutela delle aree naturali protette

Corte costituzionale, 26 maggio 2010, n. 193

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Piemonte 29 giugno, 2009, n. 19, recante il "Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità".

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Sono stati impugnati gli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge su citata per violazione dell'art. 117, comma, lettera s), Cost. Secondo il ricorrente, infatti, la suddetta legge regionale, nel disciplinare la tutela delle aree naturali e della biodiversità, contrasta con il quadro costituzionale così come novellato dalla legge cost. 3/2001. Infatti, la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, secondo comma, lettera s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela" dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, recante la legge quadro sulle aree protette, prevedendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di "tutela" se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Nel mutato contesto dell'ordinamento, la legge quadro n. 394 del 1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni. In questo quadro, pertanto, le Regioni, da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative in materia.

In particolare, gli artt. 5, comma 1, lettera c) e l'art. 8, comma 4 che consentono l'attività venatoria nelle zone di salvaguardia contrastano con l'art. 22 della legge 394/1991, che vieta l'esercizio dell'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, tra le quali si inseriscono indubbiamente le zone di salvaguardia, e, pertanto violano l'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. che attribuisce competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela dell'ambiente.

L'art 7, comma 2, della legge in esame, tra le finalità assegnate ai soggetti gestori delle aree protette, introduce alla lettera a) numeri 3 e 4, nonché alla lett. d) numero 1, le seguenti: 1) "tutelare e valorizzare il patrimonio storico-culturale e architettonico"; 2) "garantire il recupero dei valori paesaggistico-ambientali"; 3) "tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio archeologico, storico o culturale oggetto di protezione". Tale disposizione si pone in diretto contrasto innanzitutto con l'art.117 comma 2, lett.s), comma 3, Cost. in materia di valorizzazione del patrimonio culturale data la competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali; in secondo luogo con le previsioni dell'art. 118 della Costituzione, così come attuato dai citati articoli 4 e 5 del Codice, nonché dalla parte III del decreto legislativo n. 42/2004, recante il "Codice dei beni culturali", che

assegna la funzione di recupero dei valori paesaggistici alla pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regione, obbligatoria almeno per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

L'art. 26, comma 1, assegna al piano area il valore di piano territoriale regionale sovraordinato a tutti i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello; l'art. 27, comma 3, prevede, coerentemente rispetto alla previsione precedente, che le norme contenute nei piani naturalistici "sono vincolanti ad ogni livello". Il combinato disposto delle citate previsioni normative regionali non è conforme all'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce il principio della prevalenza del piano paesaggistico "sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette", e viola, pertanto, l'art. 117, comma 2, lettera s, Cost.

Infine, l'Allegato B, recante l'articolazione su più livelli della fase di valutazione di incidenza, al secondo livello- "Valutazione appropriata", ultimo periodo, afferma che: «In caso di incidenza negativa, si aggiunge anche la determinazione delle possibilità di mitigazione». Questa prescrizione è contraria alla disciplina statale contenuta nell'art. 5, comma 9 del D.P.R. n. 357/1997, la quale afferma che: "qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria". Sussiste, dunque, l'obbligo di adottare misure di compensazione e non di mitigazione come invece sostiene la legge regionale in esame. Quanto disposto dall'art. 5 del D.P.R. 357/1997 risulta espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art.117 co.2 lett.s) Cost., che risulta violata dalla disposizione regionale.

Argomentazioni della Corte:

Il giudice costituzionale, premesso che la materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali attiene alla potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s, Cost., e, in tale materia, è consentito allo Stato emanare norme e regolamenti, per esigenze di uniformità e per garantire *standards* minimi ed uniformi di tutela, , così come ribadito in una consolidata giurisprudenza, dichiara la fondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, per quanto concerne la prima censura, il giudice delle leggi afferma che - prescindendo dal fatto che non sarebbe stata consentita l'introduzione da parte del legislatore regionale di una tipologia di area protetta non prevista dalla disciplina statale (cui spetta, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge quadro n. 394 del 1991, la "classificazione", e quindi la "denominazione", delle aree protette) - il divieto di attività venatoria, previsto dall'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991 per i parchi e le riserve naturali regionali (ovvero per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale) si applichi anche alle zone naturali di salvaguardia, dato che il fine di protezione della fauna è connaturato alla funzione propria di qualsiasi area protetta.

Il divieto di caccia, infatti, è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta, poiché oggetto della caccia è la fauna selvatica, bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non "minimo", ma «adeguato e non riducibile», restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati. Il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette, affermato dalla legge n. 394 del 1991, è stato, d'altronde, ribadito pure dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, nel prevedere che «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (art. 1, comma 1) e che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna

selvatica» (art. 1, comma 2), annovera, tra le materie riservate allo Stato (e non delegate, oggi si direbbe non conferite, alle Regioni), «l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria» (art. 18), nonché la previsione di una serie di divieti (art. 21), tra i quali il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali».

In merito alla seconda censura, la Corte afferma che la disposizione in esame, con la quale la Regione Piemonte dispone autonomamente, al di fuori di ogni forma di cooperazione con lo Stato, l'assegnazione di compiti di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale ai gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve speciali, è chiaramente in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono detta cooperazione quale presupposto per l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative di tutela, nella parte in cui si riferiscono non solo alla gestione o alla valorizzazione, ma anche alla tutela del patrimonio storico-culturale ed architettonico o di quello archeologico, storico, artistico e culturale. Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra svolte va dichiarata l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, e n. 4.

In merito alla censura relativa agli artt. 26 e 27, la Corte ritiene che tali disposizioni, nella misura in cui prevedono la natura vincolante e la prevalenza dei piani di area su tutti gli altri strumenti di pianificazione, contrastano con l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Pertanto, anche alla luce della consolidata giurisprudenza in materia, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di queste disposizioni.

Relativamente all'ultimo profilo censurato, relativo all'allegato B della legge della Regione Piemonte, la Corte dichiara la non fondatezza della questione a fronte del fatto che la norma regionale si è limitata ad includere nell'allegato B le linee guida redatte per conto della Commissione europea. Tali linee prevedono quattro livelli di valutazione di incidenza, secondo l'intensità dell'incidenza stessa, e prescrivono, per il secondo livello, l'adozione, in ogni caso, di misure di mitigazione, dirette a minimizzare l'impatto ambientale negativo dell'intervento, piano o programma, e prevedono per il quarto livello, relativo a interventi e programmi di incidenza fortemente negativa, ma necessitati da motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'imposizione anche di misure di compensazione, che possano garantire l'equilibrio della conservazione degli habitat naturali nell'ambito dell'intera regione biogeografica interessata. In altri termini, le misure di mitigazione previste dall'allegato B non sono sostitutive di quelle di conservazione, e la loro previsione, imposta dal diritto comunitario, è coerente con le prescrizioni di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c); 7, comma 2, lettera a) e d), n. 3 e 4; 8, comma 4; 26, comma 1, e 27, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 giugno, 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità);

b) la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'Allegato B della stessa legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, sollevata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giurisprudenza richiamata:

- Sulla competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente: Corte cost. sentenze nn. 314, 272, 233 e 10 del 2009; n. 62 del 2008; 411/2007.

- Sul principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale: Corte cost. sentenze n. 180 e n. 437 del 2008.
- Sulla potestà legislativa regionale in merito alla prescrizione di livelli di tutela più elevati: Corte cost. sentenza n. 61 del 2009.