

Corte Costituzionale: ancora sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente. Rafforzato il ruolo del Corpo Forestale dello Stato, equiparati ai parchi i siti della Rete Natura 2000, azzerate le competenze delle Regioni.

*Nota alle importantissime sentenze della
Corte Costituzionale nn. 104 e 105 del 18 aprile 2008*

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti e del Dott. Maurizio Santoloci

Nelle due importantissime sentenze in rassegna (che riportiamo in calce nella motivazione integrale), entrambe a firma come Giudice redattore del Prof. Paolo Maddalena, la Corte Costituzionale è tornata a riferire sulla vexata quaestio della ripartizione delle competenze in materia ambientale tra Stato, Regioni a Statuto Ordinario, Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome.

I nostri lettori, sul punto, ricorderanno, in particolare, le recenti sentenze nn. 378 e 380 del 14 novembre 2007, da noi diffusamente commentate sulle pagine di questo sito (http://www.simoline.com/clienti/dirittoambiente/file/territorio_articoli_202.pdf) e al cui commento, anche per chiarezza di esposizione, espressamente ci si riporta, in cui il Giudice delle Leggi, con cristallina chiarezza, ha riferito (rectius, ribadito) che *“quando si guarda all'ambiente come ad una “materia” di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti (in questo senso - in relazione alla distinzione tra reato edilizio e reato ambientale - cfr. Corte Cost., ord. n. 144/2007). Oggetto di tutela (cfr. la Dichiarazione di Stoccolma del 1972), è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di “ambiente” (ponendovi accanto la parola “ecosistema”) in termini generali e onnicomprensivi. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151/1986) ed assoluto (sent. n. 210/ 1987) e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano tuttavia coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati; l'ambiente è per tale ragione indicato come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue*

utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. (Corte Cost. 14.11.07 n.378). Ed ancora, “La Corte Costituzionale, nel delineare in via generale, i confini della materia “tutela dell’ambiente”, ha affermato ripetutamente che la relativa competenza legislativa, pur presentandosi sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti (sent. n. 32 del 2006), tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quali quelle afferenti alla salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006). E’ agevole, in altri termini, ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale” (sentenze n. 32 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214, n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). Tale impostazione rimane ferma anche nei confronti delle Regioni a ad autonomia speciale (cfr. sent. n. 65 del 2005, con riferimento alla Regione Sardegna, che nel proprio statuto reca come materia di competenza esclusiva l’edilizia e l’urbanistica e come materie di competenza concorrente il governo del territorio, la salute pubblica e la protezione civile)”.(Corte Cost. 14.11.07 n.380)

Tanto osservato, nelle sentenze in commento, veniva scrutinata la legittimità costituzionale dell’art. 1 commi 1226 (Sentenza n.104) e 1082 (Sentenza n.105) della legge 27 dicembre 2006 n.296 (Finanziaria 2007).

Per maggiore facilità di esposizione, tuttavia, analizzeremo quanto deciso della Corte, prima in riferimento alle censure avanzate delle Regioni a statuto ordinario, scrutinate in entrambe le sentenze, per poi concentrare la nostra attenzione su quanto riferito dal Giudice delle Leggi, in questo secondo caso nella sola sentenza n.104, in relazione alle doglianze formulate delle due Province Autonome.

Le Regioni Veneto e Lombardia avevano impugnato il comma 1226 dell’art. 1 della Legge Finanziaria 2007, che testualmente recitava “*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*”.

Le Regioni Veneto e Lombardia avevano impugnato la testè citata disposizione, la prima solo in riferimento al principio di leale collaborazione, la seconda anche in riferimento agli artt. 117, 118, 119, 120, 3 e 97 della Cost. affermando entrambe come stante che la materia ambiente si può qualificare come materia in senso tecnico, ne deriverebbe che ogni intervento dello Stato dovrebbe intendersi necessariamente subordinato all’osservanza del principio di leale collaborazione, il cui rispetto avrebbe richiesto, contrariamente a quanto accaduto, la previsione di strumenti di intesa tra Stato e Regioni.

Orbene la Corte, dopo aver ricordato che alle Regioni è dato censurare le norme statali diverse da quelle attributive di competenza solo nel caso in cui il contrasto censurato si risolva in una lesione concreta della sfera delle competenze regionali, dichiarando per gli effetti inammissibile la censura di costituzionalità avanzata dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 3 e 97 siccome formulata genericamente, e, in ogni caso, prospettata in maniera tale da non far derivare alcuna compressione dei poteri regionali, ha ribadito i principi enunciati in premessa, specificando altresì che la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente deve intendersi rimessa interamente allo Stato.

Con la conseguenza, di certo di non poco momento, che tale competenza vada necessariamente a prevalere su quella dettata non solo dalle Regioni, ma anche dalle Province Autonome, in materia di competenze proprie, e che pure riguardano l'ambiente.

Davvero lapidaria, in questo senso, appare l'affermazione della Corte, a mente della quale *“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”*.

Nel merito, alla luce dei principi sin qui compendati, la Corte concludeva nel senso di ritenere non in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle due Regioni ricorrenti la previsione di cui all'art.1 comma 1226 della Legge Finanziaria 2007, spettando in via esclusiva allo Stato la definizione, anche dettagliata, dei livelli uniformi di protezione ambientale, necessari, peraltro, nel caso di specie, a dare piena esecuzione agli obblighi imposti dalle Direttive 79/409/CEE (cd. Direttiva Uccelli) e 92/43/CEE (cd. Direttiva Habitat). Al punto da non rendersi necessaria, nella predetta definizione, neppure l'attivazione dello strumento dell'intesa.

Peraltro, anche ai fini di una completa ed esaustiva ricostruzione dei fatti, va ricordato come il Ministro dell'Ambiente, prima di varare il DM 17 ottobre 2007, per correttezza istituzionale, avesse deciso di sottoporre il testo dello schema del decreto al parere della Conferenza Stato-Regioni, che in data 20 settembre 2007 ebbe a rendere parere favorevole.

Nella sentenza n.105/08, il Giudice delle Leggi ha scrutinato il comma 1082 dell'art.1 della Legge Finanziaria 2007, impugnato dalla sola Regione Veneto, siccome asseritamente in violazione degli artt. 117, 118, 119, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 comma 2 della Cost. che prevedeva che *“al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi*

dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002".

Anche in questo caso, la Regione ricorrente ha cavalcato la medesima tesi prospettata anche in relazione al comma 1226, vale a dire che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non potesse considerarsi come una materia in senso tecnico. Con la conseguenza che, avendo la Regione Veneto una competenza di tipo residuale-esclusiva ai sensi del comma 4 dell'art.117 della Cost. , per la definizione di un programma quadro forestale sarebbe stato necessario prevedere forme di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione.

Al contempo, la Regione Veneto aveva censurato la disposizione contenuta nella Legge Finanziaria, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nella parte in cui questa aveva reso possibile, per le attività previste dal programma quadro, l'accesso ad un apposito fondo istituito dallo Stato che aveva, in buona sostanza, previsto un finanziamento a destinazione vincolata, in un contesto in cui oltretutto i limiti di accesso alle risorse vincolate erano definite unicamente dal CIPE con propria delibera, realizzando, sotto quest'ultimo profilo, anche una violazione dell'art. 118.

Nel rigettare il ricorso sotto tutti i profili prospettati, la Corte, anche in questo caso con magistrale chiarezza, ha riferito che la caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, cui si associa un bene giuridico di natura patrimoniale, in riferimento alla sola funzione economico produttiva del bosco. Solo in relazione a questo secondo aspetto può reclamarsi, da parte delle Regioni, competenza in materia, avuto in ogni caso conto della circostanza, a dir poco decisiva, che tale funzione da un lato si atteggia come recessiva rispetto a quella sottesa alla tutela, funzione che incontra, proprio a cagione della sua natura, un limite invalicabile nei limiti posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, sì da poter essere esercitata soltanto del rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

Del resto, dei distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e funzione economico produttiva, da collocarsi entro i limiti della cd. eco sostenibilità forestale, come ha osservato la Corte, è dato trovare ampia traccia sia nella Convenzione di Rio de Janeiro del 1992, sia nella Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, sia, ancora, nel Protocollo di Kyoto del 1997.

Previsioni di questo tenore, se possibile ancora più puntuali, è inoltre dato rinvenirsi sia delle Direttiva Habitat e Uccelli sopraccitate, che nel Piano di azione per le foreste dell'Unione Europea 2007-11.

Sul piano della normativa nazionale, non può non tenersi conto, inoltre, del D.lgs. 18 maggio 2001 n.227, che reca, come è noto, l'orientamento e la modernizzazione del settore forestale e che, come abbiamo sottolineato in numerose occasioni sia sulle pagine di questo sito che nelle sessioni

seminariali, pone la selvicoltura come strumento fondamentale non solo per la conservazione, ma anche per l'incremento dei boschi e delle foreste.

Venendo al punto specifico, è proprio l'art.1 del predetto decreto legislativo ad attribuire al Ministero delle Politiche Agricole e al Ministero dell'Ambiente il compito di emanare al riguardo apposite linee guida, rimandando alle Regioni il compito di definire le linee di tutela e sviluppo del territorio regionale attraverso la redazione dei propri piani forestali.

Orbene, come ha fatto notare il Giudice delle Leggi, la norma censurata prevedeva unicamente, come del resto si evince chiaramente dalla lettera delle disposizione, che i Ministeri competenti formulassero alle Regioni una mera proposta di accordo quadro, da perfezionarsi, ai sensi dell'art.4 del D.gls n.281/97, in sede di Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome.

Per cui, in disparte la circostanza, a dir poco significativa, che il perseguimento delle finalità ambientali non solo si annovera pacificamente tra quelle riservate, per espressa previsione costituzionale, alla competenza esclusiva dello Stato, ma risulta imposto anche da obblighi internazionali e comunitari, nel caso di specie non poteva evidentemente rivenirsi alcuna lesione delle sfere di competenza regionali – limitate, lo si ripete, alla funzione economico-produttiva del bosco e recessiva rispetto a quella sottesa alla tutela – e men che meno del principio di leale collaborazione, posto che l'accordo, per potersi perfezionare, abbisognava del positivo assenso da parte delle Regioni e delle Province Autonome.

Considerazioni di analogo tenore, peraltro, potevano rassegnarsi anche in relazione sia a quanto dedotto dalla difesa regionale in ordine all'accesso al fondo, la cui utilizzazione dipendeva evidentemente dal perfezionarsi dall'accordo stesso, sia ai limiti di utilizzabilità del fondo stesso, stabiliti sì con delibera CIPE, ma col pieno coinvolgimento, anche in questo caso, delle Regioni.

Più articolata la posizione della Corte in ordine a quanto dedotto dalle Province Autonome di Trento e Bolzano in reazione all'art.1 comma 1226 poc'anzi esaminato in relazione alle doglianze articolate delle Regioni Veneto e Lombardia.

In buona sostanza, le due Province Autonome, avevano censurato la disposizione argomentando da un lato come non rientrava nella competenza statale l'attuazione delle Direttive comunitarie in *subjecta materia*, spettando invece detta attuazione alle Province, che peraltro avevano già provveduto in tal senso, dall'altro come le stesse risultassero “pacificamente” titolari di una competenza generale di tipo esclusivo in materia di ambiente, come del resto poteva facilmente evincersi da una lunga serie di disposizioni dei rispettivi statuti e, per quanto riguardava Bolzano, anche dalle relative norme di attuazione.

La Corte respingeva la tesi prospettata, affermando, come del resto era avvenuto in occasione di numerose pronunce precedenti, come la “stragrande” maggioranza delle materie indicate dalle difese provinciali a sostegno della propria competenza esclusiva in materia di ambiente in realtà nulla avessero a che fare con quella materia (es. igiene e sanità) laddove altre, quali la tutela del paesaggio, caccia e pesca, foreste e parchi per la protezione della flora e della fauna - l'indicazione non solo non è casuale, ma è addirittura nevralgica, sol che si consideri che queste materie esauriscono interamente la salvaguardia e la tutela dei siti della Rete Natura 2000 – “*costituiscono*

semplici aspetti della materia di tutela ambientale, e da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente”.

Respinta definitivamente la tesi provinciale di cui sopra la Corte ha tuttavia osservato come, nel caso specifico, la materia dovesse essere ricondotta non a quella ambientale bensì a quella afferente la tutela dei parchi, su cui, ai sensi dell'art.8 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, esiste notoriamente, a favore della Regione Autonoma e quindi delle due Province, una potestà legislativa di natura primaria.

Già nella sentenza n. 378 del 14 novembre 2007, in cui era stato accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri in cui era stata impugnata, sotto numerosi profili, la LP 15 dicembre 2004 n.10 in cui la Provincia Autonoma di Trento, il Giudice delle Leggi, superando la giurisprudenza amministrativa formatasi sul punto, che aveva classificato i siti della Rete Natura 2000 a volte come a ree a sé stanti ovvero come aree assimilabili alle Riserve naturali statali, aveva optato per questa soluzione.

Del resto, trattandosi di aree di importanza internazionale, l'interesse statale considerato non poteva ritenersi irrilevante, pur se, in concreto, la legislazione statale di attuazione della normativa comunitaria avrebbe certamente e sostanzialmente ridimensionato la competenza provinciale in materia di parchi e protezione della flora e della fauna.

Il Giudice delle Leggi, come poc'anzi accennato, in quella occasione aveva quindi accolto il ricorso del Governo, sul presupposto che la norma provinciale gravata non avesse previsto l'intesa con lo Stato, così come espressamente richiesto dalla vigente legislazione, nella istituzione di aree protette internazionali. E questo, lo si ripete, pur in presenza di una indiscussa ed indiscutibile competenza provinciale di natura primaria in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna.

Nel caso prospettato, il Giudice delle Leggi, partendo ancora una volta dal presupposto che si versasse in materia di parchi e protezione della flora e della fauna, ha seguito, a parti invertite, il medesimo criterio, riconoscendo alle Province autonome potestà attuativa concreta delle Direttive comunitarie Uccelli e Habitat, che impongono a loro volta la definizione di misure di salvaguardia e conservazione.

Definizione che la vigente legislazione in materia prevede debba avvenire da parte delle due Province Autonome di intesa con lo Stato e non già da parte di un decreto ministeriale, (ancorchè specificamente dotato di apposita clausola di salvaguardia¹).

Dunque, come incessantemente sostenuto da oltre un decennio dalle Associazioni di protezione ambientale e come oggi autorevolmente confermato dalla Corte Costituzionale, le Zone di protezione Speciale e le Zone Speciali di Conservazione si annoverano non solo tra le aree naturali protette di cui alla legge quadro 6 dicembre 1991 n. 394.

¹ Art. 8.Clausola di salvaguardia

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi Statuti speciali e relative norme di attuazione.

Come del resto era stato espressamente stabilito, sin dal 1996, dall'art. 2 della delibera del Comitato per le Aree Naturali Protette 2 dicembre 1996² di recente novellata³, ma addirittura tra i parchi, vale a dire tra le aree dotate della più alta valenza naturalistica, a cui è necessario garantire il più alto livello di tutela e di protezione. Una circostanza, questa, di cui indubbiamente le Amministrazioni regionali dovranno tenere debito conto.

Due sentenze, dunque, di straordinaria importanza e di altissimo rilievo istituzionale.

Valentina Stefutti e Maurizio Santoloci

Pubblicato il 20 aprile 2008

RIPORTIAMO IN CALCE LE MOTIVAZIONI INTEGRALI DELLE DUE SENTENZE

² Art. 2. Le tipologie di aree di cui alle lettere g) e h), sopra indicate, sono definite come di seguito specificato:

Zona di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva 79/409/CEE: un territorio idoneo per estensione e/o per localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'allegato I della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, tenuto conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la direttiva stessa.

Zona speciale di conservazione (ZSC), ai sensi della direttiva 92/43/CEE: un'area naturale, geograficamente definita e con superficie delimitata, che:

a) contiene zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, naturali o seminaturali (habitat naturali), e che contribuisce in modo significativo:

a) conservare o ripristinare un tipo di habitat naturali di cui all'allegato I o una specie della flora e della fauna selvatiche di cui all'allegato II della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in uno stato di conservazione soddisfacente;

a) conservare la diversità biologica nella regione paleartica mediante la protezione degli ambienti Alpino, Appenninico e Mediterraneo;

b) sia designata dallo Stato mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale e nella quale siano applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui l'area naturale è designata.

³ Alla deliberazione del Comitato per le aree naturali protette 2 dicembre 1996: "Classificazione delle aree protette", dopo l'art. 2 è aggiunto il seguente:

Art.2-bis (Regime di protezione) Alle aree di cui all'art. 2 della presente deliberazione si applica il regime di protezione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 e s.m.i., al decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di cui all'art.1 comma 1226 della legge 27 dicembre 2006 n.296 e ai relativi provvedimenti regionali di recepimento ed attuazione, nonché al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 3 settembre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 settembre 2002, n. 224, concernente "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000".

SENTENZA N. 104
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita SAULLE	"	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria NAPOLITANO	"	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi della Regione Veneto, delle Province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione Lombardia, notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1°, il 5 e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro ricorsi 2007.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con quattro distinti ricorsi, iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro dell'anno 2007 la Regione Veneto, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Lombardia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1226.

1.1. — La disposizione impugnata prevede 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».

1.2. — La Regione Veneto censura tale previsione in riferimento al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Bolzano prospetta la violazione: degli artt. 116 e 117 della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'art. 8, numeri 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 10 e 11, e dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e, specificamente, degli articoli 7 ed 8; del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme

di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica); del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); del decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474); nonché degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

La Provincia autonoma di Trento, a sua volta, deduce la violazione dell'art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 9 e 10, e dell'art. 16 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; dell'articolo 7 del d.P.R. n. 526 del 1987; degli artt. 2 e 4 del d. lgs. n. 266 del 1992.

La Regione Lombardia prospetta, infine, la violazione degli artt. 117, 118, 120 e 3 e 97 della Costituzione.

2. — La Regione Veneto, dopo avere raffrontato il testo della disposizione impugnata e quello dei collegati artt. 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), rileva che con l'entrata in vigore della normativa impugnata i criteri in base ai quali le Regioni e le Province autonome sono tenute ad agire non sono più determinati mediante forme collaborative con gli enti territoriali, ma risultano imposti dallo Stato. E assume che ciò sarebbe lesivo delle proprie prerogative costituzionali.

La circostanza che la materia dell'intervento normativo sia quella della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non legittimerebbe, infatti, la pretermissione di strumenti di dialogo e di intesa tra Stato e Regioni nella definizione della disciplina, dato che, per la giurisprudenza della Corte costituzionale (la ricorrente richiama, in proposito, le sentenze numeri 407 e 536 del 2002 e n. 222 del 2003), la materia ambientale non sarebbe una «materia in senso tecnico», intesa quale «sfera di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

Dalla mancata natura di «materia in senso tecnico» della tutela dell'ambiente discenderebbe, allora, per la ricorrente, la necessità di subordinare l'intervento normativo statale al principio di leale collaborazione. Principio che, nella specie, risulterebbe tuttavia violato per la omessa previsione di strumenti di dialogo e di intesa tra lo Stato e le Regioni.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Regione Veneto.

3.1. — Per la difesa erariale, la disposizione impugnata non avrebbe carattere innovativo. Il ricorso ad un decreto ministeriale, quale parametro cui rapportare le modalità di adempimento degli obblighi introdotti dalla direttiva 92/43/CEE, sarebbe già presente ed operante nell'ordinamento nazionale e troverebbe applicazione anche nei confronti della Regione ricorrente. Sarebbe, per contro, ragionevole fissare un breve termine per l'adempimento di obblighi discendenti da una direttiva comunitaria, essendo ormai decorsi tredici anni dalla scadenza del termine da questa fissato per la conformazione degli Stati membri e dovendosi evitare ulteriori condanne da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

L'intervento normativo contestato, oltretutto, avrebbe, per l'Avvocatura dello Stato, natura riduttiva e collaborativa, avendo ridotto a criteri minimi uniformi le «linee guida», già solennemente fissate dal decreto ministeriale 3 settembre 2002, e comunque esso non sarebbe in alcun modo lesivo del «diritto-dovere delle regioni di dare applicazione nel loro territorio ad una direttiva comunitaria, che – si rammenta – è stata recepita nell'ordinamento nazionale attraverso l'adozione di un regolamento».

3.2. — L'Avvocatura generale sostiene, poi, che la disposizione impugnata, attenendo alla conservazione di *habitat* naturali, troverebbe la sua giustificazione nelle competenze esclusive dello Stato in materia (art. 117, lettere a ed s, della Costituzione).

E comunque essa ritiene ragionevole interpretare la disposizione impugnata nel senso che «ove "i criteri minimi uniformi", che il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare va ad approvare, modifichino le linee guida di cui al d.m. 3 settembre 2002, gli stessi debbano essere adottati con forme di cooperazione previste (e comunque equivalenti) a quelle dell'articolo 4, comma 2, del DPR 357/97».

4. — La Provincia autonoma di Bolzano rileva, anzitutto, che l'art. 117, quinto comma, della Costituzione prevede che le Regioni e le Province autonome partecipano all'attuazione delle norme comunitarie nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale, e che l'art. 16, comma 1, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), sancisce l'obbligo (e non più la facoltà) per le Regioni e le Province autonome di dare attuazione, tempestivamente ed autonomamente, agli obblighi di adeguamento imposti dalla normativa comunitaria nelle materie di propria competenza.

4.1. — La difesa provinciale sostiene, poi, che la «materia ambientale» ricade nell'ambito della potestà provinciale, in quanto materia trasversalmente incidente in vari settori individuati dallo statuto agli artt. 8 e 9 quali ambiti di competenza legislativa della Provincia (e correlativi ambiti di potestà amministrativa di cui al successivo art. 16) e, più specificamente, nelle materie: «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, numero 3), «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5), «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6), «usi civici» (art. 8, numero 7), «ordinamento della minime proprietà culturali» (art. 8, numero 8), «porti lacuali» (art. 8, numero 11), «prevenzione e calamità pubbliche» (art. 8, numero 13), «miniere, cave e torbiere» (art. 8, numero 14) «apicoltura (*recte*: alpicoltura) e parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, numero 16),

«comunicazioni e trasporti di interesse provinciale» (art. 8, numero 18), «turismo e industria alberghiera» (art. 8, numero 20), «agricoltura, foreste e corpo forestale» (art. 8, numero 21), «igiene e sanità» (art. 9, numero 10), «attività sportive e ricreative» (art. 9, numero 11).

Ne discende, per la difesa provinciale, che «nella materia *de qua* sarebbe rintracciabile un vero e proprio obbligo di adeguamento diretto ed autonomo delle province di Trento e di Bolzano alla normativa di derivazione comunitaria, in via di competenza esclusiva».

4.2. — La Provincia autonoma di Bolzano rimarca, poi, di avere già adempiuto tale obbligo, dando attuazione alla direttiva 92/43/CEE con due provvedimenti successivi e, specificamente, con i decreti del Presidente della provincia 26 ottobre 2001, n. 63 (Valutazione di incidenza per progetti e piani all'interno delle zone facenti parte della rete ecologica europea, in attuazione della direttiva 92/43/CEE), e 22 febbraio 2006, n. 8, recante «Modifica degli elenchi dei siti di importanza comunitaria e dei siti di protezione speciale di cui all'allegato A e B del decreto del Presidente della provincia 26 ottobre 2001, n. 63 nonché della relativa documentazione planimetrica».

4.3. — Per la Provincia autonoma, la disposizione censurata, reintroducendo, anche con riferimento ad essa, un obbligo generale di adeguamento alla normativa comunitaria in una materia in cui la ricorrente ha già esercitato le proprie potestà legislative ed amministrative, e subordinando gli adempimenti posti a proprio carico al rispetto di un emanando decreto ministeriale, il quale coinvolge ambiti di competenza provinciale, senza prevedere tuttavia una qualsivoglia forma di intesa, neppure in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, violerebbe sia le competenze legislative ed amministrative provinciali in materia di ambiente sia il sistema di coordinamento dei poteri normativi nazionali e di quelli regionali e provinciali, previsto dal d.P.R. n. 526 del 1987.

Ai sensi dell'art. 7 di tale decreto, infatti, spetta alle Province autonome «dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari».

Non sarebbe, allora, possibile vincolare la autonomia provinciale ad atti regolamentari, se non per supplire all'eventuale inerzia nella attuazione del diritto comunitario (viene richiamata la [sentenza n. 425 del 1999 della Corte costituzionale](#)), e sarebbe, dunque, costituzionalmente illegittima una norma, quale quella impugnata, che pretenda di imporsi direttamente alle Province autonome e di sottomettere queste ultime e le scelte normative e regolamentari da esse già compiute in attuazione del dettato comunitario al rispetto di obblighi e vincoli ulteriori, «peraltro sanciti con decreto ministeriale».

4.4. — La Provincia di Bolzano lamenta, pure, la violazione del decreto legislativo n. 266 del 1992, nella parte in cui tale fonte di attuazione statutaria regola i rapporti tra atti legislativi statali e regionali prevedendo la immediata applicabilità nel territorio regionale delle norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili; nonché laddove prevede la obbligatoria consultazione della Regione o delle Province autonome da parte del Presidente del Consiglio dei ministri in merito a ciascun atto di indirizzo e di coordinamento, per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione; e, soprattutto, quando vieta la attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative non previste dallo statuto speciale o dalle norme di attuazione nelle materie di competenza propria della Regione o delle province autonome.

4.5. — Conclusivamente la Provincia autonoma di Bolzano ritiene violate le richiamate norme statutarie e di attuazione statutaria, nonché gli artt. 116, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, che riconoscono la speciale autonomia dell'ente e vincolano la legislazione statale al rispetto della Costituzione.

5. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Provincia autonoma di Bolzano.

5.1. — La difesa erariale svolge le medesime argomentazioni e prospetta le medesime possibili interpretazioni già proposte in riferimento al ricorso della Regione Veneto.

L'Avvocatura sostiene, infatti, che non sussiste, al riguardo, una differenza tra le posizioni delle ricorrenti Regione ordinaria e Provincia autonoma e che l'intervento normativo contestato trova, anche in tale caso, la sua giustificazione nelle competenze esclusive dello Stato in materia (art. 117, secondo comma, lettere *a* ed *s*, della Costituzione), posto che queste competenze non si ritroverebbero non solo nella disciplina costituzionale concernente le Regioni ordinarie, ma neppure nelle «indicazioni, più vecchie, dello statuto d'autonomia della Regione Trentino Alto Adige e della provincia Autonoma di Bolzano».

La difesa erariale nota, poi, come la direttiva «92/43/1997» (*recte* 92/43/CEE) sia stata recepita nell'ordinamento nazionale mediante un regolamento. Da ciò essa desume che sarebbe «privo di pregio l'argomentare della Provincia ricorrente in ordine ad una preclusione per lo Stato di "limitare la potestà regolamentare con norme regolamentari"».

6. — La Provincia autonoma di Trento evidenzia, anzitutto, di avere «pacificamente» competenza in materia di ambiente in base a diverse norme statutarie (art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, art. 9, numeri 9 e 10, e art. 16) e di avere, nell'esercizio di tali competenze, già dato attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive 93/43/CEE e 74/409/CEE con gli articoli 9 e 10 della legge provinciale 15 «ottobre» (*recte*: dicembre) 2004, n. 10 (Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia), modificati dall'art. 55 della legge provinciale 29 dicembre 2006, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria 2007» e di avere adottato misure di salvaguardia per i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e «le misure prima di salvaguardia ed ora di conservazione per le Zone di Protezione Speciale» (ZPS) «individuate nel proprio territorio, rispettivamente con deliberazione n. 655 dell'8 aprile 2005 (SIC) e con deliberazioni n. 2956 del 30 dicembre 2005 e n. 2279 del 27 ottobre 2006 (ZPS)».

6.1. — La difesa provinciale richiama, poi, la [sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 1999](#), per la quale il d.P.R. n. 357 del 1997, seppure incidente su materie di competenza regionale, è costituzionalmente legittimo, dato che ha natura suppletiva e

cedevole rispetto alla successiva legislazione provinciale di attuazione della direttiva comunitaria 92/43/CEE, mentre, dopo tale attuazione, trova applicazione l'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, in base al quale le Province autonome sono vincolate solo da leggi statali che concretano limiti statutari, non da atti sublegislativi.

La disposizione dell'impugnato comma 1226, rivolgendosi anche alla Provincia autonoma di Trento ed imponendole di provvedere agli adempimenti di cui agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto ministeriale, non terrebbe tuttavia conto ed anzi si sovrapporrebbe alla già intervenuta attuazione legislativa ed amministrativa della direttiva comunitaria da parte della Provincia autonoma e così violerebbe, secondo la ricorrente, le indicate competenze statutarie, nonché la richiamata norma di attuazione statutaria dell'articolo 7 del d.P.R. n. 526 del 1987.

6.2. — Il comma 1226, per altro verso, violerebbe anche l'articolo 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, sia perché un decreto ministeriale non potrebbe comunque vincolare l'attuazione delle direttive da parte della Provincia, neppure là dove mancasse una legislazione provinciale di recepimento, richiedendosi in tale ipotesi, comunque, un regolamento governativo, da adottarsi nel rispetto del principio di legalità sostanziale e con il coinvolgimento delle Regioni, sia perché il previsto decreto ministeriale, avendo natura sostanzialmente normativa, non potrebbe intervenire in una materia di competenza legislativa provinciale.

Né legittima risulterebbe la previsione ove il decreto ministeriale in questione potesse essere considerato un atto di indirizzo e coordinamento, risultando, in questa prospettiva, violato l'articolo 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 sotto vari profili: non essendo tale ipotetico atto di indirizzo e coordinamento adottato dal Consiglio dei ministri; non essendo previsto un parere delle Province per la sua adozione; non potendo un atto di indirizzo e coordinamento comunque vincolare la Provincia ad uno specifico contenuto, ma solo al conseguimento di determinati obiettivi e risultati.

Né, d'altra parte, l'impugnato comma 1226 potrebbe ritenersi legittimo riconoscendo al previsto decreto ministeriale natura amministrativa e non normativa, risultando, in tale prospettiva, comunque violato l'articolo 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che non consente di attribuire ad organi dello Stato funzioni amministrative in materia di competenza provinciale.

6.3. — La difesa provinciale chiarisce, infine, che la disposizione impugnata non sarebbe lesiva solo là dove si potesse ritenere che essa non si applichi alle Regioni o alle Province autonome che già abbiano data attuazione alle direttive comunitarie.

Senonché la ricorrente esclude una tale interpretazione alla luce del dato letterale della disposizione, espressamente riferita anche alla Provincia di Trento, e sostenendo che la previsione di «standard minimi uniformi» lascerebbe pensare che si tratti di standard ai quali tutte le Regioni si debbano adeguare.

7. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Provincia autonoma di Trento.

7.1. — La difesa erariale svolge le medesime argomentazioni e prospetta le medesime possibili interpretazioni già proposte in riferimento ai ricorsi della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano.

L'Avvocatura, peraltro, afferma che «nel caso di specie oltretutto la norma non dovrebbe trovare applicazione nei confronti della Provincia Autonoma di Trento laddove, come dichiarato nel ricorso, avrebbe già provveduto ad attuare e completare le misure previste dalla disciplina comunitaria».

8. — La Regione Lombardia sostiene che, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze numeri [407](#) e [536 del 2002](#) e numeri [222](#), [226](#), [227 del 2003](#)), non potrebbe negarsi, nonostante l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisca alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che «nell'azione di tutela dell'ambiente siano concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze sia guidato dal principio di "leale collaborazione"».

Principio che risulterebbe violato, nel caso di specie, al pari degli artt. 117, 118, 120, 3 e 97 della Costituzione, dacché per la determinazione dei criteri minimi per provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997 non sarebbe prevista né l'intesa né alcuna forma o modalità di coinvolgimento delle Regioni.

La difesa regionale richiama, sul punto, alcune sentenze della Corte costituzionale, che, prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni statali «che non avevano previsto l'intesa tra lo Stato e le Regioni in materia di procedure di adeguamento nella disciplina dei parchi ([sent. 302 del 1994](#)), di rilevamento degli incendi boschivi ([sent. 157 del 1995](#)) e di programmazione degli interventi di protezione civile ([sent. 127 del 1995](#))» e, dopo la predetta riforma, hanno confermato tale orientamento ed «insistito sulla centralità del principio di leale collaborazione (cfr. [sent. 27 del 2002](#))».

9. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso della Regione Lombardia.

9.1. — La difesa erariale svolge le medesime argomentazioni e prospetta le medesime possibili interpretazioni già proposte in riferimento ai ricorsi della Regione Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

10. — In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria e una copia autentica della deliberazione del Consiglio provinciale 28 marzo 2007, n. 3, di ratifica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 54, numero 7, ed all'art. 98 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, della deliberazione della Giunta provinciale 19 febbraio 2007.

Nella memoria la difesa provinciale, sostanzialmente, ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso.

11. — In prossimità delle udienze pubbliche dell'11 marzo 2008 la Regione Veneto ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso e replica a quelli svolti dalla Avvocatura generale dello Stato.

11.1. — In particolare la difesa regionale contesta la tesi dell'Avvocatura generale circa il carattere non innovativo e, pertanto, non lesivo dell'impugnato comma 1226.

La intervenuta adozione del decreto ministeriale 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS)», dimostrerebbe, per la ricorrente, la erroneità di detta tesi, dato che i criteri minimi uniformi hanno carattere di estremo dettaglio e non sono specificativi, bensì ampliativi, delle linee guida contenute nel decreto ministeriale 3 settembre 2002.

Né la circostanza che tale decreto ministeriale sia stato in concreto adottato sentita la Conferenza unificata varrebbe a rendere legittima la previsione dell'impugnato comma 1226, posto che questa norma, pur intervenendo in materia ambientale, dove «competenze e responsabilità sono ripartite tra Stato ed enti territoriali, non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni».

12. — In prossimità delle udienza pubblica dell'11 marzo 2008, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria, nella quale ribadisce e sviluppa gli argomenti già svolti nel ricorso e replica a quelli dell'Avvocatura generale dello Stato.

12.1. — La Provincia autonoma, a conferma delle tesi sostenute nel ricorso, richiama, anzitutto, tra le altre, la sentenza n. 378 del 2007 della Corte costituzionale, la quale ha affermato che la disciplina delle ZSC e delle ZPS rientra nella competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna (articolo 8, numero 16, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

12.2. — La difesa provinciale ricorda, poi, che le Zone Speciali di Conservazione non esistono ancora, dato che, pur essendo intervenuta la individuazione dei siti di importanza comunitaria (SIC), non è tuttavia ancora avvenuta la loro classificazione quali ZSC.

La procedura di infrazione comunitaria «menzionata» nel comma 1226 riguarderebbe, pertanto, la sola direttiva 79/409/CEE, relativa alle ZPS. E da ciò deriverebbe l'incongruità della previsione dell'impugnato comma 1226, che impone alle Regioni di provvedere anche agli adempimenti di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997, relativo alle ZSC.

12.3. — A correzione del ricorso introduttivo, la Provincia di Trento precisa, poi, di avere adottato (in attesa della designazione come Zone speciali di conservazione) le misure di salvaguardia dei Siti di Importanza Comunitaria con deliberazione (della Giunta provinciale) n. 2956 del 30 dicembre 2005

12.4. — La difesa provinciale ricorda, inoltre, la intervenuta adozione del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 in attuazione del comma 1226 e ne sottolinea sia il carattere dettagliato sia il suo espresso riferimento alle Province autonome.

Ciò, da un lato, dimostrerebbe che lo Stato, con il comma 1226, ha inteso adottare in una materia provinciale un atto ministeriale a carattere normativo e direttamente applicabile, dall'altro, confuterebbe la tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale la norma non troverebbe applicazione in riferimento a quegli enti territoriali che, come la Provincia di Trento, avessero già attuato le misure di salvaguardia.

12.5. — La difesa provinciale contesta poi l'ulteriore tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale il decreto ministeriale previsto dal comma 1226 non avrebbe natura innovativa, essendo già previsto un decreto ministeriale di indirizzo dall'articolo 4, comma 2, del d.P.R. n. 357 del 1997.

Tale tesi non considererebbe, né la natura cedevole della disciplina dettata dal d.P.R. n. 357 del 1997, affermata dalla sentenza n. 425 del 1999 della Corte costituzionale, né il suo superamento dopo la intervenuta attuazione da parte della Provincia della disciplina comunitaria in materia di ZSC e ZPS.

Oltretutto il predetto articolo 4, comma 2, prevede l'emanazione di linee guida per la gestione delle aree della rete «Natura 2000», mentre il comma 1226 prevede un decreto ministeriale, che contiene una disciplina dettagliata e, nella sostanza, già individua le misure di conservazione.

12.6. — La difesa provinciale esclude infine che la previsione censurata possa trovare alcun fondamento nelle competenze esclusive statali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere a) ed s), della Costituzione, essendo il primo titolo di competenza del tutto inconfidente ed essendo la competenza statale in materia di ambiente comunque non esercitabile in senso limitativo della autonomia speciale.

13. — In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 la Regione Lombardia ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già svolti nel ricorso e ne sviluppa di ulteriori.

13.1 — La difesa regionale sostiene, in particolare, che l'intervento normativo censurato è ascrivibile non solo all'ambito della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ma anche a quello della competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, posto che le ZPS e le ZSC rientrerebbero «a pieno titolo» nella categoria dei beni ambientali.

Tale competenza regionale, ai sensi dell'art. 152 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), riguarderebbe, per la ricorrente, pure la previsione di misure di salvaguardia.

La Regione richiama, in proposito, le sentenze numeri 94 del 2003 e 212 del 2006 della Corte costituzionale, le quali hanno ritenuto legittima una legge della Regione Lazio, recante disciplina di salvaguardia degli esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico aventi valore storico, artistico ed ambientale, ed hanno riconosciuto che la valorizzazione del patrimonio tartuficolo regionale compete alla Regione.

13.2. — La Regione Lombardia rileva, inoltre, che i criteri minimi uniformi concretamente individuati dal decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (in ordine alla cui adozione la Regione rammenta di avere espresso parere contrario in sede di Conferenza permanente) intervengono su aspetti di estremo dettaglio e sostiene che essi vengono ad interferire con ulteriori titoli di competenza regionali.

La difesa regionale esemplifica tale prospettazione, invocando le competenze concorrenti o residuali in materia di governo del territorio, di agricoltura e di turismo.

13.3. — La Regione insiste, infine, nell'invocare la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 58 del 2007), per la quale il principio di leale collaborazione è la regola fondamentale, là dove sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze.

Considerato in diritto

1. — Con quattro distinti ricorsi, iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro ricorsi dell'anno 2007, la Regione Veneto, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Lombardia promuovono questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1226.

1.1. — Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le ulteriori questioni oggetto di separate pronunce.

1.2. — Trattandosi della stessa materia, i quattro ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

1.3. — L'impugnato comma 1226 dispone 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».

2. — Le Regioni Veneto e Lombardia contestano tale disposizione, la prima solo in riferimento al principio di leale collaborazione, la seconda anche in riferimento agli artt. 117, 118, 120, 3 e 97 della Costituzione, sostenendo entrambe che l'ambiente, nella interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, non sarebbe una «materia in senso tecnico», per cui ogni intervento dello Stato in proposito dovrebbe essere subordinato all'osservanza del sopra detto principio di leale collaborazione, principio che nella specie risulterebbe violato per la mancata previsione di strumenti di dialogo e di intesa fra Stato e Regioni.

3. — Deve essere preliminarmente dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, sentenze n. 63 e n. 50 del 2008, n. 401 del 2007 e n. 116 del 2006). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri della Regione.

4. — La questione proposta dalle Regioni Veneto e Lombardia, in riferimento al principio di leale collaborazione e, dalla sola Regione Lombardia, pure in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, non è fondata.

5. — 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 di «biosfera» che riguarda l'intero territorio nazionale (sentenza n. 378 del 2007).

In base alla Costituzione, «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” (sentenza n. 151 del 1986) ed “assoluto” (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007).

In questi casi, 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.

E' dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale» (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte; si veda, per tutte, la sentenza n. 246 del 2006), e non può certo dirsi, come vorrebbero le Regioni Veneto e Lombardia, che «la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico». Al contrario, l'ambiente è un

bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale.

5.1. — Le Regioni Veneto e Lombardia, dunque, non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva.

In tale ambito di esclusiva competenza statale rientra la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale. Non contrasta, pertanto, con i parametri evocati dalle ricorrenti, il rinvio, da parte dell'impugnato comma 1226, ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni Veneto e Lombardia 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 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

6. — Le Province autonome di Trento e di Bolzano, dal canto loro, censurano il comma 1226, lamentando che non rientrerebbe nella competenza statale l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di ZSC e ZPS, dovendo le stesse essere attuate direttamente dalle Province, competenti in materia, cosa che le stesse avrebbero peraltro già fatto.

Le ricorrenti lamentano, poi, che, in ogni caso, lo Stato non potrebbe vincolare le Province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo.

6.1. — La Provincia di Bolzano prospetta la violazione: degli artt. 116 e 117 della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'articolo 8, numeri 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 10 e 11 e dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e, specificamente, degli artt. 7 ed 8 del medesimo; del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica); del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); del decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474); nonché degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

6.2. — La Provincia autonoma di Trento prospetta, invece, la violazione dell'art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, dell'art. 9, numeri 9 e 10 e dell'articolo 16 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige; dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 526 del 1987; degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

7. — Si deve innanzitutto rilevare che le due Province autonome sostengono l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando, preliminarmente, di avere una competenza generale in materia di ambiente, come risulterebbe da una lunga serie di disposizioni dello statuto e (per quanto riguarda Bolzano) anche dalle relative norme di attuazione.

Sennonché la stragrande maggioranza delle elencate materie non ha niente a che vedere con la tutela ambientale, mentre altre («tutela del paesaggio», «caccia e pesca», «parchi per la protezione della flora e della fauna», e «foreste»), comprese nell'elenco dell'art. 8 dello statuto, costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale. E da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente.

La competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano si fonda, invece, nel caso specifico, sull'art. 8, numero 16, dello statuto, che attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna».

Deve ribadirsi, quindi, come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (vedi sentenze [n. 425 del 1999](#) e [n. 378 del 2007](#)), che spetta alle Province autonome dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica), la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime di intesa con lo Stato ([sentenza n. 378 del 2007](#)).

8. — In virtù della richiamata prescrizione statutaria e di quanto espressamente stabilito dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, deve inoltre affermarsi che lo Stato, diversamente da quanto si evince dal rinvio da parte del comma 1226 agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, non può imporre alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione, «ai criteri minimi uniformi» di un emanando decreto ministeriale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) promosse dalla Regione Veneto, dalla Regione Lombardia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nella parte in cui obbliga le Province autonome di Trento e di Bolzano ad uniformarsi ai criteri minimi uniformi definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata, in riferimento agli artt 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lombardia ed, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Veneto e Lombardia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2008.

SENTENZA N. 105
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita SAULLE	"	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria NAPOLITANO	"	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 1° marzo 2007 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto, e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007, depositato il successivo 1° marzo ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2007, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. — L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

2. — La ricorrente Regione Veneto sostiene, anzitutto, che tale disposizione sia da ricondurre alla materia «delle foreste», non espressamente prevista nell'articolo 117, commi secondo e terzo, della Costituzione e, pertanto, da ascrivere alla propria competenza «residuale-esclusiva», di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La ricorrente rileva, peraltro, la possibile intersezione tra la propria competenza in materia di «foreste» e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione), là dove, come nel caso di specie, la previsione impugnata finalizza il programma quadro per il settore forestale alla «gestione forestale sostenibile» e alla valorizzazione «della multifunzionalità degli ecosistemi forestali».

La ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, per la quale in ipotesi di interferenze tra materie di competenza esclusiva statale e regionale il principio regolatore è quello della leale collaborazione (sentenze numeri 370 del 2003 e 50 del 2005 e, in riferimento alla materia ambientale, sentenze numeri 407 e 536 del 2002 e n. 222 del 2003).

La Regione Veneto ritiene, pertanto, che la disposizione impugnata sia illegittima, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione del programma quadro in materia forestale.

2.1. — La Regione Veneto censura, altresì, la medesima disposizione, nella parte in cui, rendendo possibile per le azioni previste dal suddetto programma quadro l'accesso al fondo di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), avrebbe «in sostanza previsto un finanziamento a destinazione vincolata in materia di competenza regionale».

La ricorrente richiama, in proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di fondi statali in materie di competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni, sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni (sentenze numeri 370 del 2003 e 16 e 49 del 2004), sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (sentenze numeri 423 del 2004, 77 e 107 del 2005 e 118 del 2006). Ed esclude, pure, la riconducibilità della prevista forma di finanziamento all'ipotesi di fondi speciali prevista dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, sostenendo che non sussisterebbero comunque tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al riguardo (sentenza n. 16 del 2004).

La disposizione impugnata sarebbe, sotto questo profilo, lesiva degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

2.2. — Il comma 1082 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 violerebbe, infine, gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, anche là dove dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definiti dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza la previsione di un coinvolgimento delle Regioni in merito.

3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito, sostenendo l'infondatezza del ricorso.

3.1. — La difesa erariale contesta, anzitutto, come artificioso l'inquadramento della disposizione impugnata nella materia delle «foreste» prospettato dalla ricorrente, sostenendo che non sia «francamente contestabile» che la disposizione impugnata «pertenga alla materia dell'ambiente», di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione).

L'Avvocatura generale rileva, poi, che la previsione del comma 1082 si inserisce nella attuazione degli impegni derivanti dal così detto Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalla «Quarta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Vienna 28-30 aprile 2003)» ed avrebbe, pertanto, «preciso rapporto con la competenza esclusiva menzionata» dalla lettera a) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. E sostiene, infine, che la disposizione impugnata realizzerebbe «pienamente» la leale collaborazione «tra Stato ed Enti territoriali», in quanto prevede che il programma debba formare oggetto di accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.2. — La difesa erariale sostiene, inoltre, che «vertendosi in materia (almeno) prevalentemente statale (sottratta ai vincoli posti dall'art. 119 Cost.), è pienamente coerente che il finanziamento del programma sia deliberato dal CIPE, a cui peraltro partecipa, con diritto di voto, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome».

L'Avvocatura generale afferma, infine, che trattandosi di interventi speciali a favore di aree agevolmente determinabili, troverebbe comunque applicazione la previsione derogatoria di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive «al di là dal normale esercizio di funzioni (in ipotesi) di pertinenza degli enti locali».

4. — In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008, la Regione Veneto ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso e replica a quelli svolti dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1. — La difesa regionale insiste, in particolare, sulla riconducibilità dell'intervento normativo censurato, nell'ambito non solo della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ma anche della propria competenza in materia di foreste, nonché sulla necessità che ogni intervento statale in materia ambientale, «ove anche giustificato dalla necessità di rispondere ad esigenze unitarie», sia «improntato al più rigoroso rispetto del principio di leale collaborazione tra i livelli di *governance* competenti in materia».

4.2. — La Regione Veneto contesta, poi, la tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale la disposizione censurata, inserendosi nell'attuazione degli impegni derivanti dal così detto Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalla «Quarta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Vienna 28-30 aprile 2003)», dovrebbe essere ricondotta pure alla competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato e di rapporti dello Stato con l'Unione europea (articolo 117, secondo comma, lettera *a*, della Costituzione).

La difesa regionale sostiene la «palese erroneità» di questa tesi, rilevando che la disposizione impugnata «non regola affatto i rapporti dello Stato con l'Unione o la comunità internazionale» e sottolineando che l'adesione alla prospettiva interpretativa della difesa statale svuoterebbe del tutto la competenza legislativa regionale.

4.3. — La Regione Veneto contesta, infine, che i finanziamenti previsti dall'impugnato comma 1082 possano qualificarsi quali fondi speciali, di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sia perché non si tratterebbe di finanziamenti diretti a soddisfare le finalità previste da questa disposizione costituzionale, sia perché essi non sarebbero aggiuntivi a favore di Regioni individuate.

Considerato in diritto

1. — La Regione Veneto promuove questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082.

Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le altre questioni oggetto di separate pronunce.

1.1. — L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002.»

2. — La Regione Veneto ritiene che tale disposizione interverrebbe in un ambito materiale nel quale si interseccherebbero la propria competenza residuale in materia di «foreste» e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. E sostiene che, in tale ipotesi, non potendosi considerare, secondo la giurisprudenza costituzionale, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» una «materia in senso tecnico», sarebbe necessario prevedere forme di leale collaborazione tra Stato e Regione.

2.1. — In questa prospettiva, la Regione Veneto censura il comma 1082 in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione, da parte dello Stato, del programma quadro in materia forestale.

2.2. — La Regione Veneto censura, poi, la predetta disposizione, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nella parte in cui, rendendo possibile, per le attività previste dal programma quadro, l'accesso all'apposito fondo costituito dallo Stato, ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), avrebbe in sostanza previsto un «finanziamento a destinazione vincolata», anche questo in contrasto con la ben nota giurisprudenza costituzionale al riguardo.

2.3. — La Regione Veneto censura, infine, il comma 1082 in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, là dove esso dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definite dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni.

3. — La questione non è fondata.

4. — Caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, vedi [sentenza n. 378 del 2007](#)).

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» ([sentenza n. 151 del 1986](#)), ed «assoluto» ([sentenza n. 641 del 1987](#)), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza ([sentenza n. 378 del 2007](#)). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Sul piano internazionale, sono da ricordare: la Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, adottata il 5 giugno 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 15 gennaio 1994, n. 65 e il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, sui mutamenti climatici, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° giugno 2002, n. 120, nonché la «Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta», adottata nell'ambito della Conferenza di Rio.

Sul piano comunitario, è da far riferimento alla puntuale normativa di cui alla Direttiva 92/43/CEE ed alla Direttiva 79/409/CEE, in materia di *habitat* naturali e di costituzione di una «rete ecologica europea coerente», denominata «Natura 2000»; nonché al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea per il quinquennio 2007-2011.

Sul piano interno, è da sottolineare il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), che pone come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali».

Attraverso questo coordinamento lo Stato ha inteso assicurare, per un verso, la conservazione e l'incremento del bosco considerato come bene ambientale e, per altro verso, la conservazione e l'incremento del bosco stesso, considerato come bene economico produttivo, nei limiti, tuttavia, della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

In questo quadro si inserisce il comma 1082, del quale la Regione Veneto lamenta la previsione di un «programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali», senza essere stata coinvolta nella redazione del programma stesso.

Sennonché, a parte la considerazione che il perseguimento delle finalità ambientali è imposto da obblighi internazionali e comunitari, oltre che dalle norme statali emesse nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, sta di fatto che il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), secondo il quale il Governo, le Regioni e le Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, «possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune».

Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome, come del resto espressamente prevede il secondo comma del citato art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale inequivocabilmente stabilisce che «Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano».

La censura della Regione Veneto appare pertanto non fondata, poiché risulta chiaro che non sono violate le sue competenze in materia di funzione economico produttiva dei boschi e delle foreste e che risulta rispettato il principio di leale collaborazione.

5. — Alla luce di quanto appena osservato, risulta non fondata l'ulteriore censura regionale, secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto un fondo vincolato, violando i principi costituzionali. E' evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla

volontà delle Regioni. Non è ipotizzabile, dunque, una violazione delle competenze regionali e tanto meno una violazione del principio di leale collaborazione.

6. — Non fondata risulta, infine, anche l'ultima censura della Regione Veneto, secondo la quale le competenze regionali verrebbero lese dal fatto che i limiti di utilizzabilità di detto fondo sono stabiliti con delibera del CIPE. Infatti anche detti limiti sono stabiliti con un pieno coinvolgimento delle Regioni, le quali, per un verso, accettando l'accordo di cui sopra si è parlato, accettano anche che i limiti di utilizzabilità del fondo in questione siano stabiliti con delibera del CIPE. Per altro verso il comma 7 del citato art. 61 della legge n. 289 del 2002, sancisce che «Partecipano in via ordinaria alle riunioni del CIPE, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzione dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2008.