



Nota alla sentenza Corte Costituzionale 4 giugno 2010 n. 193

ANCORA SUL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI IN MATERIA DI AMBIENTE: NULLA-OSTA DEGLI ENTI PARCO, DIVIETO DI ATTIVITÀ VENATORIA NELLE AREE PROTETTE E PREVALENZA DEL PIANO PAESAGGISTICO SUGLI ATTI DI PIANIFICAZIONE AD INCIDENZA TERRITORIALE

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

DOCUMENTI

2010

INformazione

Nella importante sentenza in rassegna, a firma come estensore del Prof. Paolo Maddalena, il Giudice delle Leggi è tornato 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, elaborando principi di massima importanza pratica e di principio.

I nostri lettori, sul punto, ricorderanno, in particolare, le recenti sentenze nn. 378 e 380 del 14 novembre 2007, e le sentenze nn. 104 e 105 del 2008, da noi diffusamente commentate sulle pagine di questo sito 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*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

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

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).

Fatta questa doverosa premessa di carattere preliminare, nella sentenza che si annota il Giudice delle Leggi è tornato a riferire su due questioni di nevralgica importanza, e che analizzeremo partitamente, e segnatamente quella del divieto, inderogabile, di attività venatoria nelle aree naturali protette, siano esse statali o regionali, e quello della prevalenza dei piani paesaggistici, varati ai sensi del Codice Urbani, su tutti gli altri piani aventi valenza territoriali, ivi compresi i piani dei parchi.

Questa seconda questione, peraltro, proprio in relazione alla normativa regionale piemontese, era stata già oggetto di scrutinio da parte del Giudice delle Leggi, nella sentenza, anch'essa redatta dal Prof. Maddalena, nella sentenza 30 maggio 2008 n. 180, ed anch'essa oggetto di diffusa illustrazione sulle pagine di questa rivista on line e a cui si rimanda per i dovuti approfondimenti.

Quanto alla prima questione, alla luce dei principi compendati in premessa, l'art.5 comma 1 della LR 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità) aveva introdotto, nell'ordinamento regionale piemontese, la cd. zona di salvaguardia, classificandola espressamente tra le aree protette. Recita infatti testualmente l'art.5: (Classificazione delle aree protette): "1. Le aree protette a gestione regionale, provinciale e locale sono classificate come segue:

- a) parchi naturali, caratterizzati da una molteplicità di valenze naturalistiche, paesaggistiche, culturali, storico-artistiche dove la presenza umana si integra in modo equilibrato con l'ambiente;*
- b) riserve naturali, caratterizzate dalla presenza di uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologica e per la conservazione del patrimonio genetico o da aspetti geologici, geomorfologici o paleontologici di rilievo;*
- c) zone naturali di salvaguardia, nelle quali il regime d'uso e di tutela non condiziona l'attività venatoria, caratterizzate da elementi di interesse ambientale o costituenti graduale raccordo tra il regime d'uso e di tutela delle altre tipologie di aree facenti parte della rete ecologica regionale ed i territori circostanti;*

d) riserve speciali, caratterizzate da specificità di rilievo di carattere archeologico, storico, devozionale, culturale, artistico”.

Orbene, come significato, con cristallina chiarezza, dal Giudice delle Leggi, il divieto di attività venatoria, previsto dall'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991 per i parchi e le riserve naturali regionali (ovvero per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale) non può che applicarsi anche alle zone naturali di salvaguardia (introdotte, come testè osservato, dall'art. 5, c. 1 della LR n. 19/2009), dato che il fine di protezione della fauna è connotato alla funzione propria di qualsiasi area protetta.

Il divieto di caccia, infatti, è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta, poiché oggetto della caccia è la fauna selvatica, bene ambientale di fondamentale rilievo, la cui tutela rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non “minimo”, ma «adeguato e non ridicibile», come ha puntualizzato la più recente giurisprudenza di questa Corte, restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati (sentenza n. 61 del 2009).

Con la conseguenza che, con motivazione ineccepibile, la Corte Costituzionale riteneva fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 5, comma 1, lettera c), e l'art. 8, comma 4 della medesima legge regionale, (introduttivo di una specifica deroga al divieto di attività venatoria), che consentono l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia, per contrasto con l'art. 22 della legge n. 394 del 1991, che vieta l'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, e, di conseguenza, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. s), della Carta Costituzionale.

Va peraltro ricordato che, il divieto di esercizio dell'attività venatoria sia contenuto anche nella legge quadro 11 febbraio 1992 n.157 (“Norme sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), la quale, nel prevedere che «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (art. 1, comma 1) e che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica» (art. 1, comma 2), annovera, tra le materie riservate allo Stato «l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria» (art. 18), nonché la previsione di una serie di divieti (art. 21), tra i quali il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali».

Del resto, come significato in molteplici occasioni, e sin dall'approvazione delle due leggi quadro all'inizio degli Anni Novanta, rechino prescrizioni di grande riforma economico-sociale, non derogabili neppure dalle Regioni e/o dalle Province ad ordinamento autonomo (cfr. ex multis Corte Cost.227/03).

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, oggetto di impugnativa da parte dello Stato era anche l'art 7, comma 2, della LR n.19/09 che, tra le finalità assegnate ai soggetti gestori delle aree protette, introduceva, alla lettera a) numeri 3 e 4, nonché alla lett. d) numero 1, le seguenti: 1) "tutelare e valorizzare il patrimonio storico-culturale e architettonico"; 2) "garantire il recupero dei valori paesaggistici-ambientali"; 3) "tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio archeologico, storico o culturale oggetto di protezione".

Orbene, la finalità di "tutelare il patrimonio storico-culturale e architettonico", si poneva in diretto ed evidente contrasto con le previsioni dell'art. 118 della Costituzione, così come attuato dai citati articoli 4 e 5 del Codice Urbani, nonché dalla Parte II del medesimo decreto legislativo n. 42/2004, secondo i canoni di adeguatezza e differenziazione. Quanto, poi, alla finalità di "garantire il recupero dei valori paesaggistico-ambientali" la disposizione regionale contrastava con le previsioni della parte III del Codice, che assegna la funzione di recupero dei valori paesaggistici alla pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regione, obbligatoria almeno per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

Infine, la "tutela, gestione, valorizzazione del patrimonio archeologico" è riservata all'Amministrazione statale, salvo che la legge statale non preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 118 Cost.

Per tali ragioni, la disposizione regionale risultava essere in contrasto con l'art.117 co.2, lett.s), co.3 in materia di valorizzazione del patrimonio culturale e 118 Cost. c).

A sua volta, l'art. 26, comma 1, assegnava al piano area il valore di piano territoriale regionale sovraordinato a tutti i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, mentre l'art. 27, comma 3, prevedeva, coerentemente rispetto alla previsione precedente, che le norme contenute nei piani naturalistici "sono vincolanti ad ogni livello".

Ne risultava come il combinato disposto delle citate previsioni normative regionali non risultasse conforme all'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce il principio della prevalenza del piano paesaggistico "sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

La questione, come si accennava in premessa, era stata già definita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 180 del 2008, in cui, con persuasiva motivazione, era stata annullata una precedente legge della stessa regione Piemonte, la legge 19 febbraio 2007, n. 3, che conteneva un'analoga previsione. Già in quell'occasione il Giudice delle Legge aveva affermato con forza "il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004".

Come è noto, la il D.lgs. n.63/08, che ha novellato il Codice Urbani, anche e soprattutto alla luce dei recenti pronunciamenti della Corte Costituzionale poc'anzi richiamati, con particolare riferimento alla sentenza n.367/07, anch'essa redatta dal prof. Maddalena e che è stata oggetto di commento sulle pagine del nostro sito. IN tale pronuncia, la Corte Costituzionale aveva ulteriormente rafforzato il principio della prevalenza dei beni paesaggistici, la cui tutela spetta in via esclusiva allo Stato, che, per espressa previsione normativa, «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico» (art. 2, comma 1, lett. r, numero 4).

Del resto, come significato nella Relazione Illustrativa del Codice, come novellato nel 2008, l'articolo 145, come corretto ed integrato ai co. 1, 2 e 4, chiarisce i rapporti di coordinamento fra gli strumenti di pianificazione paesistica e gli altri strumenti pianificatori, sia territoriali che di settore, confermando la natura di 'compito di rilievo nazionale' (già sancita anche dall'art. 52, co. 1, del dlgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante la definizione degli assetti tra Stato e autonomie) della funzione ministeriale di individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, con riguardo alla tutela del paesaggio, e quindi la inderogabilità delle previsioni di piano paesistico da parte di piani, programmi o progetti di qualsiasi natura.

Quanto alla prevalenza dei piani paesaggistici anche rispetto ai piani degli enti gestori delle aree naturali protette, compresi quelli nazionali, va precisato come la stessa si giustifichi anche in considerazione della partecipazione dello Stato alla elaborazione dei piani paesaggistici con riguardo alle aree vincolate (art. 135, comma 1).

Ne derivava che, ad avviso della Corte, le disposizioni censurate con l'art. 145 del D.lgs. n. 42 del 2004, si ponessero in ineludibile contrasto il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Per le ragioni già chiarite dalla consolidata giurisprudenza della Corte, ne derivava la necessità di dichiarare l'illegittimità costituzionale anche di queste disposizioni.

Maurizio Santoloci e Valentina Stefutti

Publicato il 14 giugno 2010

Riportiamo in calce la motivazione integrale della sentenza in commento

SENTENZA N. 193
ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"
- Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 agosto - 1° settembre 2009, depositato in cancelleria il 4 settembre 2009 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 28 agosto 2009 e depositato il successivo 4 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge

della Regione Piemonte 29 giugno, 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità).

2. - L'art. 5 della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 individua quattro categorie di aree protette a gestione regionale, provinciale e locale: parchi naturali, riserve naturali, zone naturali di salvaguardia e riserve speciali.

Il comma 1, lettera c), del medesimo art. 5 specifica che nelle zone naturali di salvaguardia il regime d'uso e di tutela non condiziona l'attività venatoria e che esse sono caratterizzate da elementi di interesse ambientale o costituenti graduale raccordo tra il regime d'uso e di tutela delle altre tipologie di aree facenti parte della rete ecologica regionale ed i territori circostanti.

Il successivo art. 8, comma 4, dispone che nelle predette zone naturali di salvaguardia si applicano i divieti nelle aree protette classificate come parco naturale o riserva naturale, ad eccezione dei divieti di attività venatoria, di introduzione ed utilizzo di armi o mezzi di cattura, di sorvolo a bassa quota di velivoli.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rilevato che dal combinato disposto di tali due ultime disposizioni emerge che l'attività venatoria è consentita nelle zone naturali di salvaguardia, lamenta la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il quale prevede, invece, che nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici.

2.1. - L'art. 7, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 individua le finalità perseguite dai soggetti gestori delle aree protette, prevedendo, in particolare:

- che i soggetti gestori dei parchi naturali perseguono, tra gli altri fini, quello di tutelare e valorizzare il patrimonio storico-culturale e architettonico (art. 7, comma 2, lettera a), n. 3) e quello di garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico-territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientali (art. 7, comma 2, lettera a), n. 4);

- che i soggetti gestori delle riserve speciali perseguono, tra gli altri fini, quello di tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio archeologico, storico, artistico o culturale oggetto di protezione (art. 7, comma 2, lettera d), n. 1).

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la finalità di tutelare il patrimonio storico-culturale e architettonico attribuita al soggetto gestore del parco naturale dall'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 sarebbe in contrasto con gli artt. 4 e 5 (soprattutto commi 6 e 7) e con l'intera parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che attribuisce allo Stato le funzioni di tutela in materia di patrimonio culturale, e ritiene, conseguentemente, che sarebbero violati gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., dato che la richiamata disciplina del Codice dei beni culturali costituirebbe una «norma

interposta» in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed esprimerebbe un «principio fondamentale» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente sostiene, poi, che la finalità di garantire il recupero dei valori paesaggistico-ambientali attribuita al soggetto gestore del parco naturale dall'art. 7, comma 2, lettera a), n. 4, della medesima legge regionale sarebbe in contrasto con l'intera parte III del d.lgs. n. 42 del 2004 ed, in specie, con l'art. 133, che assegnerebbe la funzione di recupero dei valori paesaggistici alla pianificazione congiunta Stato-Regione, e ritiene, conseguentemente, che sarebbero violati gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., dato che la richiamata disciplina del Codice dei beni culturali costituirebbe una «norma interposta» in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed esprimerebbe un «principio fondamentale» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente assume, infine, che anche la finalità di tutela, gestione, valorizzazione del patrimonio archeologico attribuita al soggetto gestore della zona speciale dall'art. 7, comma 2, lettera d), n. 1, della medesima legge regionale sarebbe in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., dato che queste competenze sarebbero riservate alle Amministrazioni dello Stato e dato che non sarebbe ancora intervenuta nessuna legge statale a prevedere in materia forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

2.2. - L'art. 26 della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 prevede che per le aree naturali protette classificate parco naturale o zona naturale di salvaguardia è redatto un piano di area che ha valore di piano territoriale regionale e sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.

Il successivo art. 27 della medesima legge prevede che i piani naturalistici hanno valore di piano di gestione dell'area protetta e che le norme in esse contenute sono vincolanti ad ogni livello.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che queste due ultime disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 - che stabilisce il principio della prevalenza del piano paesaggistico sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette - e, conseguentemente, che violerebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., dato che la richiamata disciplina del Codice dei beni culturali, costituirebbe una «norma interposta» in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ed esprimerebbe un «principio fondamentale» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per la difesa erariale le disposizioni impugnate sarebbero analoghe a quella dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3, giudicata costituzionalmente illegittima dalla [sentenza n. 180 del 2008 di questa Corte](#), in quanto alterava l'ordine di prevalenza che la normativa statale ha fissato tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica.

2.3. - L'allegato B della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 specifica le fasi della valutazione di incidenza, prevista dall'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 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), dei progetti o dei piani su siti rientranti nella rete ecologica europea Natura 2000.

Secondo l'impugnato allegato B, tale valutazione si articola su quattro livelli (I livello: screening; II livello: valutazione appropriata; III livello: valutazione delle soluzioni alternative; IV livello: valutazione in caso di assenza di soluzioni alternative in cui permane l'incidenza negativa).

In particolare, al II livello (valutazione appropriata) si prescrive la «[c]onsiderazione dell'incidenza del progetto o piano sull'integrità del sito Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, tenendo conto della struttura e funzione del sito, nonché dei suoi obiettivi di conservazione» e «[i]n caso di incidenza negativa, si aggiunge anche la determinazione delle possibilità di mitigazione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che l'ultima parte di questa disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, per il quale, qualora nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria. Conseguentemente sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per la difesa erariale, in caso di conclusione negativa della valutazione di incidenza sussisterebbe, infatti, l'obbligo di adottare misure di compensazione e non mere misure di mitigazione, quali quelle previste dalla disciplina regionale, le quali sarebbero, invece, previste in caso di conclusione positiva della valutazione di incidenza.

3.(La Regione Piemonte si è costituita con una memoria nella quale sostiene l'infondatezza del ricorso.

3.1. - Per quanto attiene alla censura degli artt. 5, comma 1, lettera c), e 8, comma 4, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, la difesa regionale sostiene l'infondatezza della questione, rilevando che la disciplina nazionale invocata dal ricorrente (art. 22, comma 6, legge n. 394 del 1991) vieta (esattamente come la stessa legge regionale n. 19 del 2009) l'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, ma non la vieta affatto nelle zone naturali di salvaguardia. Zone, queste ultime, sconosciute alla disciplina nazionale, non riconducibili né ai parchi né alle riserve naturali regionali ed introdotte dal legislatore regionale, quali aree di graduale raccordo tra la rete ecologica regionale e le aree circostanti.

3.2. - Per quanto attiene alla censura degli artt. 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e 7, comma 2, e lettera d), n. 1, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 la difesa regionale sostiene che «la condivisione ed il rispetto di finalità di tutela, definite in primis

dalla legge statale», non potrebbe in alcun modo essere intesa «come forma di prevaricazione delle competenze dello Stato».

In riferimento ai mancati accordi lamentati dal ricorrente per la tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio archeologico, storico o culturale, la difesa regionale rileva, poi, che l'art. 5 della legge n. 394 del 1991 prevede quale principio fondamentale la partecipazione degli enti locali nell'istituzione e nella gestione delle aree protette ed un utilizzo del territorio compatibile con la speciale destinazione dell'area e che l'art. 5 del d.lgs. n. 42 del 2004 prevede la cooperazione delle Regioni e degli enti locali in materia di tutela del patrimonio culturale, nonché il concorso delle Regioni nel sostenere la conservazione del patrimonio culturale e nel favorirne la pubblica fruizione e valorizzazione. La difesa regionale osserva, inoltre, che sette dei nove siti individuati quali riserve speciali sarebbero "Sacri Monti", disciplinati dalla legge 20 febbraio 2006, n. 77 (Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico, ambientale, inseriti nella lista del patrimonio mondiale, posti sotto la tutela dell'UNESCO), in ordine ai quali, sin dal 2003, lo Stato avrebbe riconosciuto un ruolo alla Regione, mentre negli altri due siti classificati riserve speciali (La Bessa e la Benevagienna) insisterebbero da decenni vincoli di tutela ministeriale per rilevanti reperti archeologici di epoca romana. Conseguentemente, qualsiasi intervento regionale di conservazione in queste aree sarebbe preventivamente sottoposto al giudizio ed alla autorizzazione degli organismi statali preposti alla tutela. La legge regionale, pertanto, non prefigurerebbe una autonoma competenza regionale finalizzata alla tutela dei beni storico-culturali, ma al contrario traccerebbe il percorso per garantire una concomitante azione di salvaguardia e valorizzazione degli stessi.

3.3. - Per quanto attiene alla censura degli artt. 26 e 27 della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, la difesa regionale sostiene che il ricorso si fonderebbe su di una erronea interpretazione delle disposizioni censurate. La sovraordinazione del piano d'area dei parchi naturali e delle zone naturali di salvaguardia, avente valore di piano territoriale regionale, su tutte le norme difformi dei piani territoriali ed urbanistici (art. 26) e la vincolatività ad ogni livello del piano naturalistico, avente valore di piano gestionale dell'area protetta, non negherebbero affatto la prevalenza del piano paesaggistico su ogni atto di pianificazione ad incidenza territoriale disciplinato dalla normativa di settore prevista dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, ma andrebbero, piuttosto, intese nel senso della prevalenza di detti piani (soltanto) sugli altri strumenti di pianificazione locale riconducibili alla materia regionale del governo del territorio.

Non vi sarebbe, poi, alcuna analogia tra le disposizioni attualmente impugnate e quella oggetto della [sentenza n. 180 del 2008 di questa Corte](#), atteso che le attuali disposizioni non confondono (come invece faceva l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007) la pianificazione territoriale e quella paesaggistica, ma le tengono rigorosamente separate, pur nell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica affermata dalla predetta [sentenza n. 180 del 2008](#).

A dimostrazione di questa sua tesi, la Regione Piemonte richiama il piano paesaggistico regionale (d'ora in poi: Ppr) approvato il 4 agosto 2009, il quale, dopo avere riconosciuto (art. 2) i contenuti dei piani d'area, dei piani paesaggistici o territoriali a valenza paesaggistica regionali e provinciali preesistenti, prevede (art. 2, comma 5) che questi devono essere sottoposti a verifica congiunta con il Ministero entro dodici mesi dalla approvazione del Ppr al fine di un loro adeguamento o di riconoscerne la natura attuativa delle previsioni del Ppr, e prevede (art. 46) che i soggetti gestori delle aree naturali protette devono conformare o adeguare i propri strumenti di pianificazione territoriale alle norme del Ppr entro 24 mesi dalla sua approvazione.

3.4. - Anche per quanto attiene alla censura dell'allegato B della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, la difesa regionale sostiene che il ricorso si fonderebbe su di una erronea interpretazione delle disposizioni censurate ed, in particolare, su di una confusione in ordine ai diversi momenti del procedimento in cui intervengono la valutazione delle misure di mitigazione e quella delle misure di compensazione, nonché in ordine alle differenti funzioni di tali due tipologie di misure.

La difesa regionale specifica, al riguardo, che la disciplina contestata (nonché la terminologia utilizzata) sarebbe meramente recettiva di quella presente nella pubblicazione «Valutazione di piani e progetti aventi un'incidenza significativa sui siti della rete Natura 2000. Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva Habitat 92/43/CEE», redatta dalla Oxford Brookers University per conto della Commissione europea.

In tale guida, disponibile anche sul sito internet del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nella II fase («valutazione appropriata»), si evidenzia che, una volta individuati gli effetti negativi del piano o progetto e chiarito quale sia l'incidenza sugli obiettivi di conservazione del sito, è possibile individuare in modo mirato le necessarie misure di mitigazione/attenuazione.

Tali misure, specifica la difesa regionale, sempre richiamando tale pubblicazione, sarebbero concettualmente diverse dalle misure di compensazione che sono previste ed intervengono nella IV fase («valutazione in caso di assenza di soluzioni alternative in cui permane l'incidenza negativa»), in quanto:

a) le misure di mitigazione tendono alla riduzione degli effetti negativi degli interventi (e, in questo senso, se ben realizzate riducono o prevengono la stessa necessità di misure di compensazione);

b) le misure di compensazione sono volte a garantire, nei casi in cui l'intervento è imprescindibile ed inevitabile, la continuità del contributo funzionale di un sito alla conservazione in uno stato soddisfacente di uno o più habitat o specie nella regione biogeografia interessata.

Il ricorso statale sarebbe, pertanto, infondato, laddove invoca la violazione dell'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, posto che anche l'impugnato allegato B, esattamente come la norma statale asseritamente violata, prevede (nella IV fase della valutazione) l'adozione di misure di compensazione ed atteso che la previsione (nella II fase della valutazione) di

misure di mitigazione si aggiunge e non si sostituisce alla adozione (nella IV fase della valutazione) delle obbligatorie misure di compensazione.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera c), 7, comma 2, lettera a), n. 3 e n. 4, e lettera d), n. 1, 8, comma 4, 26, comma 1, 27, comma 3, e dell'allegato B della legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità).

2. - Al fine della soluzione delle questioni proposte, occorre premettere che la istituzione di aree protette statali o regionali mira a "tutelare" ed a "valorizzare" quei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali, meritevoli di salvaguardia e di protezione. E non è dubbio, di conseguenza, che, una volta che la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 ha previsto l'esistenza di aree protette regionali, distinguendole da quelle statali sulla base del criterio della dimensione dell'interesse tutelato, e ne ha affidato alle Regioni la gestione, queste ultime devono esercitare competenze amministrative inerenti, sia alla "tutela", sia alla "valorizzazione" di tali ecosistemi.

La modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, secondo comma, lettera s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela" dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ([sentenza n. 272 del 2009](#)), ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, prevedendo che le competenze legislative in materia di "tutela" spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di "tutela" se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Nel mutato contesto dell'ordinamento, la legge quadro n. 394 del 1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni, come, d'altronde, precisa l'art. 1, comma 5, della legge medesima, il quale statuisce che «nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

E', dunque, attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione.

Dette funzioni amministrative, che sono tra loro nettamente distinte, devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela, come si desume dagli artt. 3 e 6 del d.lgs. 42 del 2004, nonché dall'art. 131 dello stesso decreto.

In questo quadro, pertanto, le Regioni, se da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare.

3. - La prima questione posta dal ricorrente concerne l'esercizio dell'attività venatoria in quelle zone che la legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009 definisce «zone naturali di salvaguardia».

La questione riguarda l'art. 5, comma 1, lettera c), e l'art. 8, comma 4, che consentono l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia e che sono congiuntamente impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri per contrasto con l'art. 22 della legge n. 394 del 1991, che vieta l'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali, e, di conseguenza, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.

La questione è fondata.

L'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2009, nell'introdurre le cosiddette «zone naturali di salvaguardia», le classifica espressamente tra le aree protette.

Si tratta, peraltro, di una tipologia di area protetta non prevista dalla disciplina statale (cui spetta, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge quadro n. 394 del 1991, la "classificazione", e quindi la "denominazione", delle aree protette) e di cui non sarebbe stata, quindi, consentita l'introduzione da parte del legislatore regionale (posto che la deliberazione 2 dicembre 1996, tuttora vigente, del Comitato per le aree naturali protette, ora sostituito dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, non ha previsto, e quindi non ha consentito, la tipologia di area protetta introdotta dal legislatore regionale). Prescindendo, tuttavia, da tale profilo, deve in ogni caso ritenersi che il divieto di attività venatoria, previsto dall'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991 per i parchi e le riserve naturali regionali (ovvero per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale) si applichi anche alle zone naturali di salvaguardia, dato che il fine di protezione della fauna è connaturato alla funzione propria di qualsiasi area protetta.

Il divieto di caccia, infatti, è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta, poiché oggetto della caccia è la fauna selvatica, bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non "minimo", ma «adeguato e non riducibile», come ha puntualizzato la più recente giurisprudenza di questa Corte, restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati ([sentenza n. 61 del 2009](#)).

Il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette, affermato dalla legge n. 394 del 1991, è stato, d'altronde, ribadito pure dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, nel prevedere che «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (art. 1, comma 1) e che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica» (art. 1, comma 2), annovera, tra le materie riservate allo Stato (e non delegate, oggi si direbbe non conferite, alle Regioni), «l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di attività venatoria» (art. 18), nonché la previsione di una serie di divieti (art. 21), tra i quali il divieto dell'esercizio dell'attività venatoria «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali».

3.1. - La seconda questione concerne la legittimità costituzionale dell'affidamento ai gestori dei parchi naturali regionali del compito di tutelare il patrimonio storico-culturale ed architettonico, nonché dell'affidamento ai gestori delle aree protette denominate «riserve speciali» del compito di tutelare il patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale. Dette norme, che il ricorrente considera in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, e, quindi, con gli artt. 117 e 118 Cost., si rinvencono, rispettivamente, nell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, e comma 2, lettera d), n. 1, della legge regionale di cui si tratta.

Le questioni sono fondate nei limiti di seguito precisati.

Infatti, le impugnate disposizioni, con le quali la Regione Piemonte dispone autonomamente, al di fuori di ogni forma di cooperazione con lo Stato, l'assegnazione di compiti di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale ai gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve speciali, sono chiaramente in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004, che impongono detta cooperazione quale presupposto per l'esercizio da parte delle Regioni di funzioni amministrative di tutela, nella parte in cui si riferiscono (non solo alla gestione o alla valorizzazione, ma anche) alla tutela del patrimonio storico-culturale ed architettonico o di quello archeologico, storico, artistico e culturale. Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra svolte (sub 3), va dichiarata l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, limitatamente alle parole «tutelare e», nonché dell'art. 7, comma 2, lett. d), n. 1, limitatamente alla parola «tutelare».

3.2. - Ulteriore questione posta dal ricorrente riguarda la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, e 118 Cost., in relazione alla parte III del d.lgs. n. 42 del 2004 ed, in particolare, all'art. 133, da parte dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 4, della legge regionale piemontese, secondo il quale è compito dei gestori dei parchi naturali regionali «garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico-territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientale».

Anche tale questione è fondata.

Il citato art. 133 del d.lgs. n. 42 del 2004 ribadisce il principio di cooperazione tra le amministrazioni pubbliche per «la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività

di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio». La Regione, invece, ha legiferato autonomamente. Per le stesse ragioni sopra indicate deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale anche di detta disposizione.

3.3. - La quarta questione posta dal ricorrente riguarda congiuntamente gli art. 26 e 27 della legge regionale del Piemonte, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s), e terzo comma, Cost., in relazione all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 26 di detta legge prevede che per le aree naturali protette classificate parco naturale o zone naturali di salvaguardia è redatto un piano di area, che ha valore di piano territoriale regionale e sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, mentre l'art. 27 della medesima legge regionale prevede che i piani naturalistici hanno valore di piani di gestione dell'area protetta e le norme in essa prevedute sono vincolanti ad ogni livello.

La questione è fondata.

Le disposizioni censurate contrastano, infatti, con l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. Per le ragioni già chiarite dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze [n. 180](#) e [n. 437 del 2008](#)) deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche di queste disposizioni.

3.4. - L'ultima questione proposta riguarda l'allegato B della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009.

Secondo il ricorrente, detto allegato, articolato in quattro livelli di valutazione di incidenza di un progetto o piano sulle circostanti aree protette, prevede, al secondo livello, che «in caso di incidenza negativa, si aggiunge anche la determinazione delle possibilità di mitigazione», là dove, trattandosi di incidenza negativa, avrebbe dovuto prevedere, ai sensi dell'art. 5, comma 9, del d.P.R. 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), misure di compensazione e non di mitigazione.

La questione non è fondata.

Infatti, la legge regionale si è limitata ad includere nell'allegato B le linee guida redatte per conto della Commissione europea, le quali prevedono quattro livelli di valutazione di incidenza, secondo l'intensità dell'incidenza stessa, e prescrivono, per il secondo livello, l'adozione, in ogni caso, di misure di mitigazione, dirette a minimizzare l'impatto ambientale negativo dell'intervento, piano o programma, e prevedono per il quarto livello, relativo a interventi e programmi di incidenza fortemente negativa, ma necessitati da motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'imposizione anche di misure di compensazione, che possano garantire l'equilibrio della conservazione degli habitat naturali nell'ambito dell'intera regione biogeografica interessata. In altri termini, le misure di mitigazione previste dall'allegato B non sono sostitutive di quelle di conservazione, e la loro previsione, imposta dal diritto comunitario, è coerente con le

prescrizioni di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, limitatamente alle parole «tutelare e», e dell'art. 7, comma 2, lettera d), n. 1, della stessa legge, limitatamente alla parola «tutelare»;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'Allegato B della stessa legge della Regione Piemonte n. 19 del 2009, sollevata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2010.



**Vuoi esprimere la tua opinione sull'argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema?**

Scrivi a: redazione@dirittoambiente.net