

Sentenza: 20 maggio 2020, n. 134

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)”

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7 l.r. 3/2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2», della l.r. 12/1995; illegittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. 3/2019, come sostituisce l'art. 14, comma 1, l.r. 12/1995, nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate; illegittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. 3/2019 come sostituisce l'art. 14, comma 2, l.r. 12/1995, nella parte in cui modifica i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua; illegittimità costituzionale dell'art. 31 l.r. 31/2019; illegittimità costituzionale dell'art. 10 l.r. 3/2019, come sostituisce l'art. 17, comma 4, l.r. 12/1995, nella parte in cui stabilisce che il piano del parco vincola e integra la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, anziché sostituirsi ad essa.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 l.r. Liguria 3/2019 «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Tale legge interviene a modificare la l.r. 12/1995 in tema di riordino delle aree protette naturali, adottata a suo tempo, sulla base della legge statale di cornice 6 dicembre 1991, n. 394 recante «Legge quadro sulle aree protette» (da ora in avanti: legge quadro), che continua ad esprimere, ad oggi, standard inderogabili di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (sent. n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011).

Il ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, che hanno ad oggetto le aree naturali protette regionali e locali, decrementino tali standard, nel rapporto con disposizioni nazionali di cui alla legge quadro.

Con riferimento alla materia dei parchi, merita ricordare che la giurisprudenza costituzionale in materia ha costantemente ricondotto all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. la disciplina ambientale dei parchi (cfr. da ultimo, sent. n. 290 del 2019; n. 121

del 2018), pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sent. n. 108 del 2005), e che «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sent. n. 44 del 2011). Sotto questo profilo la Regione obietta che le disposizioni impugnate non abbiano ecceduto dai limiti propri dell'autonomia regionale.

In primis la Corte dichiara inammissibili tutte le questioni di costituzionalità poste in relazione all'art. 97 Cost., in quanto manca la prova che l'assetto impresso alla gestione delle aree protette regionali dalla legge regionale impugnata comprometta il buon andamento della pubblica amministrazione. Le questioni vanno perciò valutate con riguardo al solo titolo di competenza invocato dallo Stato, ovvero l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Con riferimento alla prima questione, è impugnato l'art. 7, che sostituisce l'art. 11 della l.r. 12/1995, per tre distinti profili.

Il vigente art. 11, comma 3, l.r. 12/1995, come modificata dalla l.r. 3/2019, stabilisce che la composizione della comunità del parco, «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2» precedenti, e le modalità del suo funzionamento sono stabilite dallo statuto dell'ente. I commi 1 e 2 recano regole stringenti in ordine alla costituzione della comunità, tali da imporsi allo statuto. Con riferimento a questi, il ricorrente ritiene esserci un contrasto con l'art. 24 della legge quadro, relativo alla organizzazione del parco naturale regionale, che prevede che «[i]n relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa». Il ricorrente, incentrando l'attenzione in particolare sui criteri di partecipazione alla comunità, sostiene che la norma impugnata abbia illegittimamente regolato la fattispecie con legge, sottraendola alla riserva statutaria.

Secondo la Corte la questione è fondata in riferimento ai commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2». L'art. 24 della legge quadro, infatti, conferisce competenza organizzativa alla fonte statutaria, perché essa permette di adeguare l'organizzazione del parco alle «peculiarità» del territorio. Una disciplina uniforme, quale quella contenuta nella norma impugnata, non è perciò idonea ad adattarsi alla specificità dell'area del parco, mettendo a repentaglio lo standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. A quest'ultimo deve conformarsi la potestà legislativa residuale della Regione in tema di organizzazione dei propri enti, che la resistente invano richiama. Lo stesso schema tipo di statuto, che la Giunta approva ai sensi dell'art. 13 l.r. 12/1995, non può integralmente sovrapporsi al contenuto che di volta in volta lo statuto assumerà, posto che è fatta salva la competenza di quest'ultimo in tema di composizione e attribuzioni degli organi del parco.

Per quanto riguarda invece il vigente art. 11, comma 5, l.r. 12/1995 (come modificato) - che stabilisce che la comunità esprima parere obbligatorio o vincolante, secondo quanto deciso dallo statuto, in merito ad una serie di oggetti, sui quali dovrà deliberare l'ente di gestione del parco - il ricorrente rileva il contrasto con l'art. 10 della legge quadro che sancisce il carattere obbligatorio, ma non vincolante dei pareri della comunità del parco. La Corte ritiene la questione non fondata.

Con riferimento all'art. 10, questo, pur relativo alle aree protette nazionali, secondo costante giurisprudenza della Corte può applicarsi anche ai parchi regionali

(sent. n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011), ma a condizione che vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale. Tale è l'opzione normativa, desumibile dai criteri di composizione degli organi del parco nazionale e dai loro reciproci assetti, che comporta di non affidare ad organi politici elettivi l'integrale governo del parco, al quale, invece debbono concorrere soggetti dotati di competenze tecniche adeguate (artt. 9 e 10 legge quadro). Per tale ragione, nel sistema dei parchi nazionali, la comunità, che è composta da Presidenti delle Giunte regionali, delle Province, delle Comunità montane e da sindaci, esprime pareri obbligatori, ma non vincolanti. Nel caso dei parchi regionali, al contrario, è lo stesso art. 24 della legge quadro ad attribuire allo statuto il potere di definire le forme di organizzazione del parco e i criteri di composizione dei suoi organi, sicché non si vede perché tale fonte non possa incidere sul rapporto tra comunità ed ente di gestione, rendendo vincolanti taluni pareri della prima. Dunque, sotto questo profilo, non è ravvisabile un'eventuale illegittimità costituzionale.

Infine, il nuovo art. 11, comma 4, l.r. 12/1995 prevede che la comunità partecipa all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico di cui al seguente art. 22. Il ricorrente rileva il contrasto della norma con l'art. 10, comma 3, della legge quadro, che, invece, attribuisce alla comunità il potere non solo di partecipare, ma di deliberare sul piano pluriennale. La Corte ritiene la questione non fondata.

Come già sottolineato, infatti, l'art. 10 della legge quadro non è applicabile nei suoi aspetti minuti ai parchi regionali. Inoltre, la norma statale attribuisce sì alla comunità la funzione deliberativa, ma su proposta vincolante del consiglio direttivo, sicché, nella sostanza, il ruolo della comunità nei parchi liguri non è sminuito rispetto all'assetto statale. Ad essa spetta, infatti, il compito di elaborare e redigere il piano pluriennale (art. 22 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995).

Un'altra questione riguarda l'art. 8 l.r. 3/2019 che sostituisce l'art. 14 l.r. 12/1995, provvedendo al riordino delle aree protette esistenti. Il nuovo art. 14, comma 1, "conferma" le aree protette di interesse regionale, provinciale e locale ivi indicate. Ne deriva che sono soppresse, in quanto non riportate nell'elenco, le aree protette della Provincia di Savona. Queste ultime sono state costituite, in quanto di interesse locale, dalla Provincia stessa, cui era stata assegnata tale funzione dall'art. 20 l.r. Liguria 3/1999, in materia di conferimento agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi della Regione. Tale disposizione è stata poi abrogata dall'art. 33, comma 1, lett. b), della l.r. 3/2019, che ha riaccentrato in sede regionale il compito di istituire e sopprimere, le aree protette di interesse locale già di pertinenza della Provincia di Savona. La disposizione impugnata ha provveduto in tal senso. A tal proposito, il ricorrente contesta che la soppressione possa avvenire con legge provvedimento, senza che sia garantita la partecipazione degli enti locali interessati, come invece prevede l'art. 22, comma 1, lett. a), della legge quadro, che ha stabilito che la partecipazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di istituzione dell'area protetta costituisce principio fondamentale della materia. La Corte ritiene nel merito, la questione fondata nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate. Premessa di tale assunto è che l'art. 22 della legge quadro è applicabile non solo alle aree naturali protette regionali in senso stretto, ma anche a quelle di interesse provinciale e locale, che rientrano nel «sistema regionale delle aree protette», ai sensi della normativa regionale. Tale «sistema» corrisponde alla competenza regionale di istituire parchi di interesse regionale o locale, riconosciuta dall'art. 2, comma 8, della legge quadro, che però deve avvenire

nel rispetto dell'art. 22 della legge quadro e dunque coinvolgendo gli enti locali interessati nel procedimento istitutivo del parco. Ciò vale, per costante giurisprudenza costituzionale, anche per la soppressione dell'area protetta (sent. n. 263 del 2011).

Nel caso di specie, la l.r. 3/2019 si limita a prevedere il parere del Consiglio delle autonomie locali in seno al procedimento legislativo, che non può però ritenersi equivalente alla diretta partecipazione dei soli enti locali interessati. Sotto questo profilo la Corte ha già ritenuto che la partecipazione degli enti locali è necessaria e non è surrogabile con forme alternative di coinvolgimento (sent. n. 282/2000), in quanto rappresenta la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti in rilievo. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui dispone la soppressione delle aree protette già istituite e non indicate tra quelle "confermate" nell'art. 14 l.r. 12/1995.

Analogamente, è fondata la questione di legittimità dell'art. 8 l.r. 3/2019, nella parte in cui sostituendo l'art. 14, comma 2, l.r. 12/1995 ridefinisce i confini dei parchi naturali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, senza coinvolgimento degli enti locali interessati. L'art. 22, comma 1, lett. c), della legge quadro garantisce infatti agli enti locali la partecipazione alla gestione dell'area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco. Da qui la fondatezza anche della questione relativa all'art. 31 l.r. 3/2019, che si limita a regolare il regime transitorio delle aree i cui confini sono stati modificati o soppressi con il nuovo art. 14, di cui è stata già accertata l'illegittimità costituzionale.

Una ulteriore questione riguarda poi l'art. 10 l.r. 3/2019 che sostituisce l'art. 17 l.r. 12/1995. Tale articolo, al comma 6 stabilisce che il piano del parco possa prevedere una diversa perimetrazione dell'area protetta, salvo il caso dei confini stabiliti con legge. Tale articolo sarebbe in contrasto con l'art. 22 della legge quadro, perché spetterebbe alla sola legge regionale delimitare i confini. Secondo la Corte la questione non è fondata. Secondo la Corte, dall'art. 23 della legge quadro si evince che il legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale ed è dunque implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco. Si tratta, del resto, di un atto alla cui elaborazione partecipano gli organi del parco, i cui componenti sono in parte, come si è visto, rappresentanti degli enti locali interessati. La disposizione impugnata, pertanto, disciplinando la specifica fattispecie della perimetrazione definitiva del confine, per i casi di perimetrazione provvisoria da parte del legislatore regionale, resiste alla censura.

Per quanto riguarda il nuovo art. 17, comma 4, l.r. 12/1995 - che prevede che il piano del parco vincoli la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, integrandola e prevalendo su di essa in caso di contrasto - il ricorrente ne rileva il contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge quadro, secondo il quale il piano del parco «ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello». In sintesi, il meccanismo sostitutivo sarebbe più efficace nel tutelare l'ambiente, che non quello di integrazione e prevalenza. La Corte ritiene la questione fondata.

La Corte premette che, in base all'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali, d.lgs. 42/2004, il piano paesistico prevale sul piano del parco. Di ciò mostra di

essere consapevole il legislatore regionale, che con la norma impugnata fa espressamente salvi gli effetti dei piani paesaggistici di cui all'art. 145. Il meccanismo sostitutivo opera ancora con riguardo ai piani territoriali o urbanistici, assicurando una più diretta, immediata ed efficace affermazione, rispetto alla componente meramente urbanistica, dei profili connessi alla tutela dell'ambiente e coagulati nel piano del parco. Il solo meccanismo di integrazione o prevalenza non solo può ingenerare dubbi interpretativi, ma consente al piano del parco di ritrarsi da sfere valutative di propria pertinenza, grazie all'appoggio offerto dal piano urbanistico. In tal modo, la norma impugnata compromette uno standard uniforme di tutela ambientale, esponendosi alla censura di illegittimità costituzionale.

Con riferimento all'art. 22 l.r. 3/2019, che sostituisce l'art. 32 l.r. 12/1995 in tema di vigilanza sulle aree protette, il comma 3 dello stesso permette all'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni con soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul territorio, ovvero competenti all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria, ittica ai sensi della normativa vigente, con particolare riferimento al Corpo forestale dello Stato, che l'art. 27 della legge n. 394 del 1991 ammette a convenzionamento con la Regione in materia di vigilanza.

Secondo il ricorrente l'art. 23 della citata legge quadro, in tema di parchi regionali, permette il convenzionamento per la gestione del parco, «esclusa la vigilanza». In effetti, in tale settore, il successivo art. 27 ammette convenzioni della Regione con il solo corpo forestale, sicché parrebbe conseguente che a tale limite si debba attenere anche l'ente parco, ai quali la legge regionale conferisce l'esercizio del potere di vigilanza. Con la conseguenza che la norma impugnata avrebbe in tale prospettiva illegittimamente ampliato le ipotesi di convenzionamento, permettendo che esso sopraggiunga anche con «soggetti privati non istituzionali» quali «guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie».

Secondo la Corte la questione non è fondata, in quanto nel nuovo assetto di competenze tra Stato e Regione sui parchi naturali regionali non ogni disposizione della legge quadro si può imporre alla sfera legislativa regionale. A tal fine, è invece necessario che essa attinga ad un livello di protezione ambientale non inferiore a quello che la Regione consegue come effetto indiretto dell'esercizio delle sue attribuzioni legislative, o comunque uniforme, per fondamentali esigenze di equilibrio che spetta alla normativa statale perseguire (sent. n. 307 del 2003). Con riferimento alla funzione di vigilanza, le competenze legislative e organizzative della Regione sui parchi regionali sono di particolare ampiezza (sent. n. 44 del 2011 e n. 108 del 2005) e subirebbero una grave compressione se fosse loro inibito di potenziare la vigilanza, ricorrendo a figure già istituzionalmente adibite, sia pure per altri scopi, a tale compito sul territorio. Naturalmente, come si ricava dall'art. 27 della legge quadro quanto alla vigilanza regionale, l'ente di gestione del parco non può spogliarsi del proprio compito di vigilanza diretta, sicché il convenzionamento dovrà risolversi in un ausilio, e non in una surroga, quanto al potere di vigilanza. In questi limiti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 non reca in sé un livello di tutela ambientale minimo ed uniforme, tale da imporsi all'autonomia regionale di gestione dei propri parchi, quando essa accresce i mezzi di vigilanza a presidio del bene ambiente.