

Sentenza: 26 maggio 2021, n. 138

Materia: Caccia, tutela assetto idrogeologico del territorio

Parametri invocati: artt. 9, 97, 117, comma secondo, lettere l), m) ed s), e sesto, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Esito:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020;
- 3) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere l), m) ed s), e sesto, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Le disposizioni impugnate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. La Corte procede pertanto all'esame separato delle singole questioni proposte.

In primo luogo, è impugnato l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 che ha aggiunto, nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), un ulteriore periodo ai sensi del quale «[i]l consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego». La disposizione impugnata è ritenuta dal ricorrente in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto, consentendo ai cacciatori di mantenere – se il proprietario non manifesta espressamente il suo dissenso – sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione degli appostamenti temporanei, inciderebbe sulle facoltà dominicali garantite dall'art. 832 del codice civile.

La questione è fondata.

La Corte ha più volte affermato che la disciplina del diritto di proprietà attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (ex plurimis, sentenza n. 228 del 2016) e che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008)» (così sentenza n. 131 del 2013).

Nel caso in esame, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, nell'aggiungere nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 un ulteriore periodo,

introduce una presunzione di consenso del proprietario del fondo al mantenimento su di esso del materiale usato per la costruzione degli appostamenti temporanei, che eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore regionale, invadendo la competenza riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile». La norma impugnata comprime, infatti, le facoltà assicurate dal codice civile al proprietario del terreno, presumendo il suo consenso a mantenere su di esso i materiali utilizzati per l'installazione degli appostamenti temporanei, e, inoltre, impone a questo uno specifico onere formale nell'espressione del diniego, così derogando al principio generale della libertà delle forme di manifestazione della volontà negoziale stabilito dall'ordinamento civile.

Ora, mentre il consenso del proprietario o del conduttore del fondo all'installazione degli appostamenti temporanei potrebbe essere manifestato senza alcun onere di forma e, quindi, anche oralmente (ex multis, Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, sentenza 30 aprile 2015, n. 428), il diniego al mantenimento dei materiali utilizzati per la costruzione di tali appostamenti richiederebbe, ai sensi della disposizione impugnata, un atto formale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020.

La seconda questione promossa dal ricorrente concerne l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, che ha ampliato l'elenco delle opere «[n]on [...] soggett[e] ad alcun titolo abilitativo» contemplate dall'art. 35, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico).

La norma impugnata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli artt. 142, 146 e 149 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) e con le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), invadendo la competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» dall'art. 117, commi secondo, lettera s), e sesto, Cost.

La Corte ha già avuto modo di chiarire che «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017) e che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

Nel caso in esame tuttavia la Corte rileva che la disposizione impugnata si limita ad ampliare l'elenco degli interventi che l'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 eccettua dai procedimenti di autorizzazione richiesti, ai fini della specifica tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, per ogni attività che comporti «mutamento di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi» (così art. 35, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999).

Pertanto, l'esenzione da ogni titolo abilitativo disposta con riferimento a tali opere deve essere intesa con esclusivo riferimento ai procedimenti di autorizzazione in materia idrogeologica, in considerazione della collocazione sistematica della norma, inserita in una legge, peraltro anteriore alla stessa entrata in vigore del decreto legislativo n. 42 del 2004, che è esclusivamente dedicata alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio; inoltre, lo stesso tenore letterale dell'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, facendo espressamente salvo «il limite volumetrico e l'altezza

di scavo di cui al comma 3», evidenzia la stretta connessione tra la disciplina dettata dai diversi commi dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999.

La mancanza di un richiamo espresso nella disposizione impugnata (e nella legge regionale in cui si inserisce) alle previsioni del decreto legislativo n. 42 del 2004 deve, pertanto, essere interpretata non nel senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale, ma nel ben diverso senso della integrazione delle tutele, per cui le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio troveranno integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale (ex multis, sentenze n. 258 del 2020, n. 251 del 2013 e n. 168 del 2010).

Così interpretata la norma impugnata, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche in relazione alla ritenuta ulteriore violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., deve ritenersi non fondata, non profilandosi alcun contrasto tra la disposizione impugnata così intesa e i parametri costituzionali richiamati dal ricorrente.

La terza questione promossa dal ricorrente ha ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, con cui il legislatore ligure ha modificato l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 35 (Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva Comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le Zone di protezione speciale).

La questione è fondata.

Secondo un costante orientamento della Corte, l'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale (ex multis, sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012).

In particolare, con riferimento allo specifico ambito in cui si colloca la norma impugnata, va evidenziato che 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), più volte modificato, ha previsto, all'art. 6 una specifica disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, già recepita con legge n. 157 del 1992, che ha attribuito poteri normativi ed amministrativi agli enti territoriali in ordine alle zone di protezione speciale (ZPS).

Successivamente, sempre nell'ottica legata all'attuazione delle citate direttive, l'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha previsto 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».

Tali criteri minimi, dettati dal già richiamato d.m. 17 ottobre 2007, hanno carattere vincolante per le Regioni, in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee.

In questa cornice normativa si inserisce il parametro interposto evocato dal ricorrente, vale a dire la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007, che stabilisce il divieto dell'«esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana, nonché con l'eccezione della caccia agli ungulati».

La disposizione impugnata, assegnando ai cacciatori la scelta, durante il mese di gennaio, delle due giornate a settimana in cui è consentita l'attività venatoria nelle ZPS si pone in palese contrasto con la richiamata disposizione, funzionale alle esigenze di tutela dell'ambiente e non derogabile dal legislatore regionale.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.