

Sentenza: n. 272 del 29 ottobre 2009

Materia: Ambiente e paesaggio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. e art. 118, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri)

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Con la sentenza in esame la Corte decide in merito al ricorso per illegittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti dell'art. 2, comma 1, lett. a), b) e c) nonché dell'art. 8, comma 1, lett. c) e 2, lett. b) della legge della Regione Liguria 23 ottobre 2007, n. 34 (*Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri*), in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118, terzo comma, della Costituzione, e agli artt. 3, 4, 5, 135, 143 e 146 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), all'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), agli artt. 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nonché all'art. 18, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

Passando ad esaminare dettagliatamente le singole censure, il Governo impugna l'art. 2, comma 1, lett. a), b) e c) nella parte in cui attribuisce al Parco naturale regionale lo scopo di tutelare, oltre che di valorizzare, il patrimonio naturale, il patrimonio etnoantropologico ed il paesaggio, in quanto andrebbe a violare l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. che riserva la potestà legislativa esclusiva in materia di beni culturali allo Stato nonché l'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato l'individuazione di forme di intesa e di coordinamento nella materia tutela dei beni culturali.

La Corte premette che le disposizioni impugnate dettano una disciplina relativa alle aree naturali protette, materia che la stessa ha ritenuto compresa nell'ambito dell'ambiente e dell'ecosistema (si vedano le sentenze n. 12 del 2009, n. 387 del 2008 e n. 422 del 2002), rientrante, quindi, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, la Corte ha più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un "valore primario" ed "assoluto"

(sentenze nn. 183 e 182 del 2006), precisando che con il termine paesaggio si deve intendere *“la morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo”* ed ancora che *“l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della tutela del paesaggio”* senza alcun'altra specificazione. La *«tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»* (sentenza n. 367 del 2007), pur se si è riconosciuto che resta salva la facoltà delle Regioni *«di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente»* (sentenza n. 12 del 2009).

Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni richiamate dato che la legge regionale è intervenuta a disciplinare un ambito, quello della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva allo Stato.

Con riferimento all'art. 8, comma 2, lett. b), il ricorrente ritiene che la previsione secondo cui spetta al Piano del parco l'individuazione degli interventi da assoggettare o meno al nulla osta di cui all'art. 21 della legge regionale n. 12 del 1995, nonché le ipotesi in cui lo stesso nulla osta possa essere acquisito mediante autocertificazione di un tecnico a ciò abilitato, sia in contrasto: a) con l'art. 9 Cost., che attribuisce alla Repubblica la tutela del paesaggio, stabilendo, altresì, *«come regola l'intangibilità del bene tutelato rispetto al quale l'assenso agli interventi di modifica si configura come deroga»*; b) con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché con gli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 - adottati nell'ambito della potestà legislativa dello Stato in materia - che stabiliscono *«contenuti e finalità dei piani paesistici»*.

Anche tale questione, ad avviso della Corte, è fondata.

La resistente eccepisce che la norma non riguarderebbe l'autorizzazione paesistica, ma il diverso atto (nulla osta) previsto all'art. 13 della legge quadro in materia di aree protette (l. n. 394/1991).

La questione è stata esaminata di recente dalla Corte nella sentenza n. 437 del 2008 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21, che prevedeva la *«semplice verifica di conformità alle prescrizioni dei Piani paesistici»*. La disposizione censurata, ad avviso dei giudici costituzionali, introduceva *«una procedura autorizzatoria semplificata»* consentita, alla stregua di quanto prevede il Codice dei Beni culturali, soltanto a seguito di un piano elaborato d'intesa tra Regione e Ministeri competenti, *«degradando, in tal modo, la tutela paesaggistica - che è prevalente - in una tutela meramente urbanistica»*.

Parimenti, nella sentenza n. 180 del 2008, si è affermata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Piemonte che sostituiva, nell'ambito di un Parco, il piano d'area al piano paesaggistico, sul rilievo secondo cui, in tal modo, veniva alterato l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli

strumenti di pianificazione paesaggistica. È, quindi, inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino questo ordine di priorità, o comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale poiché come sottolinea la sentenza n. 105 del 2008, *“la tutela 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”*.

La Corte respinge anche l’ulteriore argomentazione difensiva della resistente laddove questa sostiene che l’intero ricorso sia in realtà inficiato da un equivoco di fondo, equivoco che consisterebbe nel ritenere perfettamente sovrapponibile la disciplina ed il grado di tutela dei territori qualificati “parco” a quella dei territori qualificati “paesaggio protetto”.

A tal riguardo, la Consulta rammenta che la legge quadro sulle aree protette, nel determinare la classificazione delle suddette aree non indica il paesaggio protetto. Al comma 5 prevede che il Comitato per le aree naturali protette “può operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione derivanti dalle convenzioni internazionali”. Il comma 4 dell’art. 5 prevede altresì che l’organismo indicato (in precedenza il Comitato per le aree protette, attualmente la Conferenza Stato-Regioni) “integra le definizioni delle aree protette sentito uno specifico organo tecnico particolarmente qualificato”. In mancanza di un’integrazione in tal senso, non può ritenersi, ad avviso della Corte, che il piano del parco possa prevedere zone con indici e criteri di protezione diversi da quelli fissati nella legge quadro per i parchi regionali.

Il Governo impugna altresì, come già detto, l’art. 8, comma 1, lettera c), della legge regionale citata - il quale prevede che nelle aree qualificate come “paesaggio protetto” non siano operanti i limiti e i divieti all’attività venatoria, di cui alle leggi quadro statali - in quanto violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e gli artt. 22, comma 6, 32, commi 3 e 4, legge n. 394 del 1991 e l’art. 21 legge n. 157 del 1992, incidendo sulla materia della protezione della fauna selvatica, di competenza esclusiva dello Stato.

La Regione Liguria sostiene che tali censure troverebbero il loro fondamento nella «forzata equiparazione» tra “paesaggio protetto” e “parco”, ma, data l’invocata differenziazione tra le due forme di tutela delle aree, non sarebbe illegittimo prevedere, con norma regionale, i casi in cui non sarebbe applicabile il divieto venatorio. Poiché, per i motivi innanzi detti, tale argomentazione è errata, ne deriva che l’esplicito divieto di applicare «i limiti all’attività venatoria di cui agli articoli 22, comma 6, e 32, commi 3 e 4, della legge 394/1991», previsto dalla lettera b) del comma 1 della legge regionale della Liguria n. 34 del 2007, è costituzionalmente illegittimo.