

Sentenza: n. 193 del 4 giugno 2010

Materia: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

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

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Esito:

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

non fondatezza della 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.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale in oggetto per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s) e 118 Cost.

A titolo di premessa la Corte effettua alcune precisazioni. 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 (Legge quadro sulle aree protette) 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 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), 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.

Ciò premesso, il Governo impugna gli artt. 5, comma 1, lett. c) e l'art. 8, comma 4 che consentono l'attività venatoria nelle zone naturali di salvaguardia in quanto contrasterebbero con l'art. 22 della legge 394 del 1991 che vieta l'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali e di conseguenza con l'art. 117, comma secondo, lett. s) Cost..

La questione è meritevole di accoglimento.

Ad avviso della Corte, infatti, il divieto di attività venatoria previsto dall'art. 22, comma 6 della legge quadro statale si applica anche alle zone naturali di salvaguardia dato che il fine di protezione della fauna è connaturato alla destinazione 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 della 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».

La seconda censura sollevata dal ricorrente riguarda l'art. 7, comma 2, lett. a), n. 3 e comma 2 lett. d) n. 1 della legge regionale in oggetto con cui 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.

Anche tale questione è ritenuta fondata.

Infatti le impugnate disposizioni sono 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. Quindi la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni suddette limitatamente alle parole "tutelare".

Ulteriore questione posta dal ricorrente riguarda gli artt. 26 e 27 della legge regionale del Piemonte che prevedono rispettivamente la redazione di un piano di area, che ha valore di piano territoriale regionale che sostituisce le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello e l'attribuzione di una natura vincolante ad ogni livello alle disposizioni contenute nei piani naturalistici che acquisiscono il valore di piano gestionale dell'area protetta.

La censura mossa dal Governo viene accolta dalla Corte in quanto le norme in questione contrastano con l'art. 145 del d.lgs. 42 del 2004 il quale pone il principio della prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriali posti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

L'ultima questione sollevata dal ricorrente, concernente l'allegato B della legge regionale Piemonte non è ritenuta fondata in quanto le misure di mitigazione in esso previste 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 93/43/CEE.