

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2/2011

VALENTINA MARIA SESSA

*Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di
aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento
delle prerogative statali*

(nota a Corte Costituzionale, 4 giugno 2010, n. 193)



G. Giappichelli editore

Corte Costituzionale 4 giugno 2010 n. 193

Segue nota di Valentina Maria Sessa*

Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali

Testo della 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

* Ricercatrice a tempo determinato di diritto amministrativo, Università degli Studi eCampus.

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 normative 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 rinvengono, 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 artt. 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.

V. M. SESSA

Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali

Sommario: 1. *La vicenda processuale.* – 2. *Inquadramento delle questioni sottoposte alla Corte alla luce degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente dopo la riforma del Titolo V.* – 3. *La tutela delle aree protette: dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato all'esclusività dell'esercizio statale della funzione amministrativa.* – 4. *L'assegnazione di compiti di tutela, valorizzazione e gestione e l'attività di pianificazione territoriale delle aree protette: due violazioni più apparenti che reali del principio di cooperazione.* – 5. *I contenuti della tutela con riferimento all'attività venatoria. Le deroghe regionali alle limitazioni imposte dalla legge statale e un (isolato) richiamo al principio di maggior protezione.* - 6. *La gerarchia degli strumenti pianificatori nelle aree protette. La prevalenza dei piani paesaggistici sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale delle normative di settore.* - 7. *Alcune conclusioni.*

1. *La vicenda processuale.*

La sentenza 4 giugno 2010, n. 193 della Corte Costituzionale affronta le questioni di legittimità sollevate dalla Presidenza del Consiglio in merito a diverse norme contenute nel *Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità* di cui alla legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19.

L'interesse rivestito da tale pronuncia risiede principalmente nell'aver offerto al giudice delle leggi l'occasione per tornare sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni con particolare riferimento alle aree protette.

Vedremo di seguito se tale opportunità sia stata sfruttata appieno o meno e se le argomentazioni e le conclusioni della Corte in merito siano condivisibili.

Nel caso in oggetto le censure proposte vertevano sulle presunte violazioni della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione ad opera dell'art. 7, comma 2, lettera a), nn. 3 e 4 e lettera d), n. 1 della legge regionale, che attribuivano ai soggetti gestori delle aree protette la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale storico, architettonico e archeologico nelle aree protette, nonché il compito di garantire l'equilibrio urbanistico-territoriale attraverso un processo di pianificazione di area ed, infine, il recupero dei valori paesaggistico-ambientali. Secondo la parte ricorrente, tali norme avrebbero contraddetto in generale la parte II e III del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* emanato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e, in particolare, gli artt. 4, 5 (soprattutto commi 6 e 7) e 133, che attribuiscono le funzioni di tutela in materia di patrimonio culturale allo Stato e il recupero dei valori paesaggistici alla pianificazione congiunta Stato-Regione.

La difesa della Regione, di contro, sosteneva che la legislazione regionale non intendesse in alcun modo ledere le prerogative statali, bensì prevedere forme di cooperazione delle Regioni e degli enti locali allo scopo di garantire un'effettiva salvaguardia del patrimonio delle aree protette, di sostenere la loro conservazione e di favorirne la pubblica fruizione e valorizzazione.

La contrapposizione tra Stato e Regioni sul piano della potestà normativa si è propagata anche su quello dell'esercizio delle funzioni amministrative e, in particolare, della pianificazione, ove si lamentava che gli artt. 26 e 27 della predetta legge regionale, prevedendo per le aree naturali protette la redazione di un piano di area con valore di piano territoriale regionale prevalente sulle norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, avrebbero violato il principio - sancito dall'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004 - della prevalenza del piano paesaggistico sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore.

Di contro, la difesa regionale affermava che le disposizioni contestate avrebbero dovuto piuttosto essere intese nel senso della prevalenza di detti piani soltanto sugli altri strumenti di pianificazione locale riconducibili alla materia regionale del governo del territorio.

Da ultimo, venivano proposte due censure più particolari, per quanto ancora pertinenti il tema dei rapporti tra Stato e Regioni: la prima, relativa alla lamentata introduzione, da parte della legislazione regionale, di deroghe al divieto di caccia sancito dall'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, contenente la *Legge quadro sulle aree protette*; la seconda, riguardante un presunto contrasto tra l'allegato B della legge regionale e l'art. 5 del d.p.r. 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*), sotto il profilo dell'introduzione - considerata dalla Regione cumulativa e non sostitutiva - di misure di mitigazione al posto delle misure di compensazione dovute in caso di conclusioni negative della valutazione di incidenza dei progetti o dei piani su siti rientranti nella rete ecologica europea Natura 2000.

2. Inquadramento delle questioni sottoposte alla Corte alla luce degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente dopo la riforma del Titolo V.

La sentenza in commento si inserisce nel solco della direzione assunta negli ultimi anni dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente.

Più precisamente essa consolida, con particolare riferimento alle aree protette, il riconoscimento della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e l'abbandono delle posizioni inizialmente assunte dalla Corte quando, all'indomani della revisione della Parte II del Titolo V della Costituzione,

aveva configurato una sorta di potestà concorrente tra Stato e Regioni in materia ambientale¹, in continuità con il precedente assetto costituzionale².

Tale materia, infatti, per sua natura implica un intreccio di competenze, tanto che la Corte aveva inizialmente individuato in questo ambito «*competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*», così escludendo «*che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*» (sentenza 26 luglio 2002, n. 407)³.

Rinviando ad una propria giurisprudenza antecedente alla riforma costituzionale (e, in particolare, alle sentenze 15 febbraio 2000, n. 54 e 18 novembre 2000, n. 507, 7 ottobre 1999, n. 382, 17 luglio 1998, n. 273), la Consulta aveva ricavato «*una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben*

¹ Per un approfondimento dell'interpretazione in materia ambientale del novellato art. 117 Cost., tra gli altri, B. POZZO – M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004 e, in particolare, gli interventi di G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, 29 ss.; F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, pp. 45 ss.; S. CIVITARESE, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, parte II della Costituzione*, pp. 135 ss.; T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, pp. 211 ss.; G. MANFREDI, *Riparto delle competenze in tema di ambiente e paesaggio dopo la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, pp. 225 ss.; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008, pp. 51 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2002, pp. 60 ss. e R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, *idem*, pp. 98 ss.; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 318; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, pp. 239 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 3 ss.; R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb. app.*, 2002, p. 11.

² In merito alla continuità tra vecchia e nuova disciplina costituzionale sull'ambiente, T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 937; M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo Stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *www.federalismi.it*, 8 aprile 2009, 7, rileva una «*spiccata linea di continuità [nel] concepire la potestà legislativa in tema di "tutela dell'ambiente" (e degli altri oggetti ad essa pertinenti) come una potestà sostanzialmente concorrente, o comunque ripartita tra il legislatore statale e il legislatore regionale, secondo un criterio ispirato – nella sostanza e, comunque, in senso lato – al principio di sussidiarietà e ai suoi corollari*».

³ F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale».

La c.d. “trasversalità” della materia «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» - intesa non solo come capacità del valore di “permeare” la disciplina di differenti ambiti in forza del principio di integrazione⁴, ma anche come idoneità del valore stesso ad essere inciso da normative regionali che assicurassero una maggior tutela degli interessi ambientali di volta in volta coinvolti⁵ - era stata assunta quale presupposto per il riconoscimento «*allo Stato del potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*» in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, quali il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali, l'energia o la tutela della salute (sentenza 18 marzo 2005, n. 108).

Sul piano del riparto delle competenze, l'affermazione di tali principi comportava il riconoscimento alle Regioni di una potestà legislativa anche in relazione alla «*tutela dell'ambiente*» - nonostante l'art. 117, comma 2, lettera s), la riservasse letteralmente alla competenza esclusiva dello Stato - ritagliando all'interno della stessa materia ambiti di regolazione ulteriori rispetto ai livelli minimi di tutela posti dal legislatore statale⁶.

A parere della Corte l'intervento legislativo regionale in materia di tutela dell'ambiente, naturalmente, sarebbe risultato ammissibile solo qualora più restrittivo di quello statale, ossia quando avesse introdotto *standards* di maggior protezione degli interessi ambientali, attraverso misure di salvaguardia più rigorose

⁴ Il principio di integrazione è contenuto nell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*». Sul tema, P. FALLETTA, *La “permeabilità” e l'integrazione del valore ambiente nell'ambito delle politiche di sviluppo*, in www.amministrazioneincammino.it, 20 aprile 2009.

⁵ G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.* 2004, p. 483; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 191, afferma che «*anziché essere la “materia” ambiente a “tagliare” trasversalmente gli ambiti di interesse regionale, al contrario è essa stessa ad essere “attraversata” dalle competenze regionali*».

⁶ Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407. Tra i commenti, in senso critico verso l'accostamento tra regime dell'ambiente e regime dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente di “smaterializza” e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte Costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in www.amministrazioneincammino.it, 18 ottobre 2002; successivamente, a favore l'applicazione trasversale della materia M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, 875 ss., secondo cui essa «*rende flessibile un criterio di riparto delle competenze che se inteso in senso rigido apparirebbe formalistico e votato all'ineffettività*».

dei minimi prescritti dallo Stato in nome del “principio di maggior protezione” mutuato dall’ordinamento comunitario⁷.

Tale impostazione della Corte è però mutata progressivamente.

Già nel 2003 la Consulta, premettendo che dalla precedente giurisprudenza «non può trarsi in generale il principio della derogabilità in melius (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato», aveva escluso l’ammissibilità di un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, facendo leva sul «preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee» allo scopo di raggiungere «il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte»⁸.

Tale posizione ha segnato l’inizio di un nuovo percorso interpretativo con cui la Corte costituzionale si è gradualmente allontanata dalla configurazione dell’ambiente quale “valore costituzionale” in termini assoluti, preferendo relativizzarne la portata in funzione del necessario bilanciamento con altri interessi e, in particolare, con le esigenze di sviluppo economico ed infrastrutturale del Paese.

Questo orientamento sensibilmente meno aperto nei confronti della legislazione regionale di maggior protezione ambientale si è consolidato in particolar modo a partire dal 2007 ed è stato confermato anche da recenti sentenze del 2010⁹: la sentenza in commento, come si avrà modo di illustrare oltre, ne costituisce precipua espressione con riferimento al settore delle aree protette.

Alla base di questa nuova prospettiva si può individuare la concezione dell’ambiente come «bene della vita, materiale e complesso», riconducibile

⁷ Sul principio di maggior protezione in generale si veda P. DELL’ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 105 ss.; con riferimento all’applicazione del principio nella giurisprudenza costituzionale, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, op. cit., p. 334 e Id., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 285 ss..

⁸ Corte cost. sentenze 7 ottobre 2003, n. 307 e 7 novembre 2003, n. 331: per un commento delle due sentenze, Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 623 ss.; M. A. MAZZOLA, *La Corte costituzionale detta il «decalogo» della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. amb.*, p. 258, e G. TARANTINI, *La disciplina dell’elettrosmog tra Stato e Regioni*, in *www.federalismi.it*, 2004.

⁹ Le prime sentenze che segnano il cambio di prospettiva sono quelle del 7 novembre 2007, n. 367 e 14 novembre 2007, n. 378, con commento di A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente (nota a Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 2. In seguito, *ex multis*, si rinvia alle sentenze 14 marzo 2008, n. 62, 18 aprile 2008, nn. 104-105, 30 maggio 2008, n. 180 e 27 giugno 2008, n. 232; 23 gennaio 2009, nn. 10-12, 6 febbraio 2009, n. 30 e 5 marzo 2009, n. 61; 14 gennaio 2010, n. 1, 1 luglio 2010, n. 234, 15 luglio 2010, n. 254, 26 novembre 2010, n. 344.

senz'altro ad una «entità organica» quale, ad esempio, il *paesaggio*, che rappresenta «l'ambiente nel suo aspetto visivo»¹⁰.

Una volta abbandonata la nozione - necessariamente indefinita - di "ambiente" quale valore suscettibile di attraversare differenti ambiti materiali per considerare l'ambiente «*quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto*»¹¹, quale vera e propria materia, il riparto di competenze tra Stato e Regioni ne ha inevitabilmente risentito: a fronte di interventi regionali volti a disciplinare materie distinte, oggetto di potestà concorrente o residuale, la Corte ha infatti finito con l'attribuire un contenuto specifico e dirimente alla riserva di legislazione statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Si è giunti così all'affermazione secondo cui «*non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente*»: sebbene le Regioni possano «*stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati*», questi interventi regionali possono essere ammessi «*al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze*»¹².

Secondo la Corte, in conclusione, le Regioni non avrebbero la possibilità di effettuare interventi di mera tutela dell'ambiente in base a un autonomo titolo che a ciò le legittimi, quanto piuttosto a «*un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione*».

La stessa impostazione si rinviene in numerose altre sentenze della Corte, che hanno mano a mano provveduto a ridimensionare le prerogative regionali nell'ambito della tutela ambientale.

A titolo esemplificativo, la Corte ha affermato che «*il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in*

¹⁰ In quest'ottica, pertanto, «*l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico*». In merito Corte Cost. 7 novembre 2007, n. 367. Cfr. anche F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, p. 176 ss..

¹¹ Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378. Sul punto P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, *Relazione al Convegno di studi su Ambiente In-Formazione*, Roma, 20 gennaio 2010, in www.giustizia-amministrativa.it, 12 evidenza come la Corte costituzionale abbia recentemente «*chiarito una volta per tutte che non esistono "materie-valore", "materie-fine", "materie trasversali", "materie non in senso stretto", o semplicemente "compiti"*» giacché «*tutte le materie elencate dall'art. 117 della Costituzione hanno valore oggettivo, contengono cioè un oggetto di tutela, che può essere il più vario*».

¹² Corte Cost. 5 marzo 2009, n. 61. Cfr. M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo Stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, op. cit., p. 24.

contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente», e subito dopo ha precisato, restringendo ulteriormente la potestà regionale, che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»¹³.

Nel suo complesso, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio dimostra il progressivo abbandono delle formule volutamente generali e a-tecniche che legittimavano un confine mobile della materia ambiente e la creazione di un sistema di riparto sostanzialmente concorrente tra Stato e Regioni.

Il concetto di ambiente ha così perso progressivamente la sua connotazione di "valore costituzionale", di "non-materia", per assurgere a "bene della vita materiale e complesso", cui fa capo una materia in senso proprio spettante in via esclusiva allo Stato.

In questa impostazione, l'accezione della "trasversalità" dell'ambiente sembra essersi capovolta diventando la modalità attuativa della competenza legislativa statale prevista dall'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., cui sarebbe consentito espandersi verso ambiti materiali di potestà concorrente o residuale anziché essere "invasa" da una legislazione regionale più rigorosa.

In tale contesto, come anticipato, deve essere collocata anche la sentenza in commento. Essa si può infatti a ragione inserire nel solco di questa progressiva ricostruzione stato-centrica della tutela ambientale.

Vedremo di seguito le singole affermazioni della Corte, formulando per ciascuna alcune osservazioni critiche.

3. La tutela delle aree protette: dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato all'esclusività dell'esercizio statale della funzione amministrativa.

La sentenza n. 193 del 2010 affronta innanzitutto due differenti problemi, quello della costituzionalità della *Legge quadro sulle aree protette* n. 394/1991 e quello della legittimità della legge reg. n. 19/2009 rispetto alle previsioni della Costituzione e della predetta *Legge quadro*.

Per quanto riguarda il primo di tali profili, la Corte ha inteso affrontare il problema della legittimità costituzionale di talune previsioni della legge n.

¹³ Corte Cost. 18 giugno 2008, n. 214, che riprende la sentenza 7 ottobre 2003, n. 307 per escludere qualsiasi intervento regionale, quantunque più rigoroso, precisando che «*spetta alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia*».

394/1991 a seguito delle modifiche apportate al Titolo V della Parte seconda della Costituzione dalla riforma del 2001.

Senonché l'argomentazione della Corte in merito si sviluppa a partire da un equivoco di partenza e ne risulta, conseguentemente, inficiata nelle conclusioni.

La sentenza in commento muove da un'osservazione – in sé corretta – relativa all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti le aree protette: l'istituzione di aree protette, siano esse statali o regionali, è finalizzata a “tutelare” e “valorizzare” quei territori che presentano valori culturali, paesaggistici ed ambientali meritevoli di salvaguardia e di protezione, a prescindere dalla natura soggettiva dell'ente gestore dell'area protetta.

Di conseguenza, non vi è dubbio in merito al fatto che, una volta prevista da parte della *Legge quadro* n. 394/1991 l'esistenza di aree protette regionali distinte da quelle statali in base al criterio della dimensione dell'interesse tutelato e affidatane alle Regioni la gestione, queste ultime debbano «*esercitare competenze amministrative inerenti sia alla “tutela”, sia alla “valorizzazione” di tali ecosistemi*».

Subito dopo, però, la Corte richiama le norme costituzionali in questi termini: «*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*», e di seguito completa questa sua prima affermazione con quella «*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.*».

In sostanza, dopo la sua premessa in merito al fatto che tutela e valorizzazione siano funzioni amministrative da esercitare congiuntamente da parte del soggetto gestore dell'area protetta, la Corte è dapprima passata al piano legislativo per ribadire la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e, infine, è tornata al piano delle funzioni amministrative affermando che neanche l'esercizio della funzione di tutela costituisce prerogativa delle Regioni e, quindi, che affinché esso competa loro occorre uno specifico conferimento da parte dello Stato.

Le due affermazioni della Corte sono evidentemente collegate allo scopo di affermare che la tutela costituisca una prerogativa esclusivamente statale, tanto sul piano legislativo, quanto su quello amministrativo, per quanto la stessa pronuncia in commento ammetta come, almeno con legge statale, sia possibile prevedere l'attribuzione della funzione amministrativa alle regioni¹⁴.

¹⁴ Sul tema si veda anche F. MATTASSOGLIO, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile e esigenze del mercato*, Aracne Roma, 2008.

Ora, partendo dal richiamo alla potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, è evidente come esso si ponga in contraddizione con la teorizzazione della "trasversalità" della suddetta materia.

L'argomentazione della Corte in merito tradisce una certa ansia di negare alle Regioni qualsiasi forma di partecipazione alla potestà normativa in materia di tutela ambientale, così che, già con riferimento alla legge n. 394 del 1991, la sentenza ribadisce la competenza esclusiva dello Stato: a onor del vero, però, deve ricordarsi che tale esclusività sul piano normativo non è posta in discussione dalla *Legge quadro sulle aree protette* – tutt'al più da norme di emanazione regionale, come vedremo oltre – la quale costituisce, al contrario, proprio un'espressione del potere normativo statale in materia.

Quanto alle Regioni, una volta negata una loro potestà normativa in materia di tutela ambientale, la Corte si è spinta a delimitarne il ruolo chiarendo – come già anticipato – che esse *«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.»*.

Tale affermazione è già di per sé non corretta in quanto la tutela in materia ambientale non è dalla Costituzione riservata in via esclusiva allo Stato.

Corre l'obbligo di ricordare che l'art. 118, comma 1 Cost., nel prevedere genericamente l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, esse siano *«conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»*, non implica necessariamente che le funzioni di tutela in materia ambientale siano prerogativa esclusiva dello Stato.

E tuttavia, lo stesso accostamento delle due proposizioni – la prima, relativa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda relativa all'esercizio regionale di funzioni di tutela solo previo conferimento statale della funzione – rischia di generare un equivoco.

Non vi è alcun passaggio logico, infatti, tra l'affermazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela e l'esclusività statale dell'esercizio della relativa funzione amministrativa. Ben potrebbe, infatti, lo Stato, proprio nell'esercizio dell'asserita potestà legislativa esclusiva, conferire le relative funzioni ad altri soggetti.

Sul punto, tuttavia, la sentenza in commento non sempre assume un atteggiamento coerente.

A tratti, infatti, essa sembra ricordare tale assunto, in particolare laddove afferma che *«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»*.

In altri passaggi, invece, la Corte – spinta forse dalla suggestione della linea interpretativa prevalsa negli ultimi anni in merito ai riferimenti del nuovo testo costituzionale alla materia ambientale – accosta e confonde il piano legislativo e quello delle funzioni amministrative, inducendo a pensare che tra di essi, ai sensi

degli artt. 117 e 118 Cost., debba necessariamente esserci un parallelismo tale per cui, così come lo Stato gode di una potestà esclusiva sotto il profilo normativo, così debba averla anche sotto quello esecutivo.

Tale parallelismo nella materia ambientale non sussiste, a differenza di quanto accade per quella dei beni culturali, disciplinata unitamente alla materia dell'ambiente nell'art. 117, comma 2, lett. s) - riferita appunto alla «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» - ove tale parallelismo trova un esplicito riferimento nell'art. 118, comma 3 Cost., secondo cui «*la legge statale... disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali*», lasciando così intendere che al di fuori di dette forme di intesa e coordinamento la tutela rimanga pur sempre prerogativa statale.

Nell'art. 118 Cost. non si rinviene un analogo riferimento alla materia dell'ambiente, né potrebbe pensarsi che si possa procedere per analogia, giacché la Costituzione contrappone i “beni culturali” sia all’“ambiente” e all’“ecosistema” (art. 117, comma 2, lettera s), sia ai “beni ambientali” (art. 117, comma 3), così che l'esclusività del ruolo statale nell'esercizio delle funzioni ambientali che la Corte ritrae dall'art. 118 Cost. risulta già di per sé una forzatura.

Un'eventuale attribuzione allo Stato in via esclusiva delle funzioni amministrative in materia di ambiente, tutt'al più, potrà essere una scelta del legislatore ordinario.

A tale censura se ne deve necessariamente aggiungere una seconda, relativa al fatto che, avendo trasposto l'esclusiva statale dal piano legislativo a quello amministrativo, la Corte sente la necessità di evitare la contraddizione con la propria affermazione secondo cui l'area protetta annovera la “tutela” tra le sue finalità quale che sia il soggetto gestore: ecco dunque spiegato il passaggio successivo della sentenza in commento, ove si afferma che la *Legge quadro sulle aree protette* deve essere interpretata come un atto che conferisce alle Regioni «*funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni*».

Per la Corte, in sostanza, se la tutela ambientale è una prerogativa statale e, al contempo, se un'area protetta gestita da una Regione non può esimersi dallo svolgere quella medesima attività di tutela, si rende necessario giustificare l'esercizio di quella funzione da parte della Regione ricorrendo a un presunto conferimento di funzioni operato attraverso la *Legge quadro*.

A sostegno della sua argomentazione la Corte richiama la previsione di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 394/1991, secondo cui nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette lo Stato, le Regioni e gli enti locali avrebbero dovuto attuare forme di cooperazione e di intesa: da queste precisazioni la Corte ha poi tratto la conclusione che debba senz'altro ritenersi attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette, vale a dire *in primis* la tutela e la valorizzazione.

Tuttavia, l'argomentazione della Corte tradisce nella sua formulazione il medesimo errore di fondo sopra esposto in merito alla lettura dell'art. 118 Cost.: l'ambito del conferimento alle Regioni di funzioni amministrative operato dalla

Legge quadro coinciderebbe, secondo la sentenza, con quello della «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*», quindi con un ambito utilizzato dal solo art. 117 Cost. – e non dall'art. 118 Cost. - con riguardo alla potestà normativa, e detto esercizio di funzioni dovrebbe poi aver luogo «*secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni*», vale a dire in sostanza con il ricorso alle «*forme di intesa e coordinamento*» che l'art. 118 Cost. riserva ai soli beni culturali per i quali, come si è già detto, sussiste invece il parallelismo tra funzione normativa ed esecutiva di tutela.

La sentenza in commento, in definitiva, arriva a sostenere che a livello costituzionale sia attribuito in esclusiva allo Stato, per la materia ambientale, un ambito di funzioni amministrative coincidente con quello che, a rigore, sarebbe l'ambito esclusivo della sola potestà normativa e, conseguentemente, che nel caso delle aree protette regionali lo Stato abbia operato un conferimento di funzioni alle Regioni con i medesimi criteri che il legislatore costituzionale indica per le materie in cui tale esclusività sussiste davvero, come nel caso dei beni culturali.

L'estensione di un criterio dettato per il riparto delle funzioni normative all'ambito amministrativo si presenta dunque come una forzatura interpretativa che finisce con l'ingenerare confusione sull'attribuzione della potestà amministrativa in materia ambientale e sulle relative modalità di conferimento, vincolando queste ultime all'applicazione di criteri specifici, loro non pertinenti, anziché richiamare i principi generali in materia di conferimento di funzioni.

Le affermazioni successive della Corte costituiscono dei completamenti o corollari di quanto sin qui descritto e rimarcano l'adesione della Corte alla linea interpretativa prevalsa negli ultimi anni in materia ambientale.

In tal senso possono essere lette innanzitutto le affermazioni secondo cui le Regioni «*non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» e «*sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali*»: statuizioni perentorie, queste, che discendono in via immediata dalla considerazione della potestà legislativa dello Stato in materia ambientale come esclusiva, da intendersi nell'accezione già ricordata nel secondo paragrafo, quindi sostanzialmente volta a negare una potestà normativa del legislatore regionale in materia di tutela.

Del resto, negli ultimi anni la Corte Costituzionale ha ripetutamente sostenuto che la disciplina relativa alle aree naturali protette costituisca una materia compresa nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema con diverse pronunce, quali le sentenze del 23 gennaio 2009, n. 12¹⁵, 19 novembre 2008, n. 387 e 18 ottobre 2002, n. 422¹⁶, riconducendola senza incertezze alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost..

¹⁵ S. CALZOLAIO, *L'ambiente e la riforma del titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, in *giurcost.org*.

¹⁶ A. Ruggeri, *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale (nota alla sentenza della corte costituzionale n. 422 del 2002)*, in *www.giurcost.org*.

Allo stesso modo si può considerare l'affermazione secondo cui le leggi statali *«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»*: tale sintetica ricostruzione dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni ribadisce, da una parte, la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela, giustificando l'esercizio delle relative funzioni amministrative in base al conferimento statale e con il limite del rispetto del principio di cooperazione, dall'altra conferma la potestà concorrente Stato-Regioni in materia di valorizzazione.

In tal modo la Corte sembra voler fugare ogni dubbio in merito al fatto che l'esercizio di funzioni di tutela da parte delle Regioni trovi il suo titolo giustificativo in un atto di conferimento dello Stato, così implicitamente rigettando la precedente ricostruzione della materia della tutela ambientale come “trasversale”.

Se non pone problemi l'affermazione secondo cui la legge statale – che esprime la potestà normativa esclusiva di cui all'art. 117 Cost. – possa prevedere il conferimento alle Regioni di talune funzioni amministrative, occorre pur tuttavia tenere presente che il conferimento rimane una scelta del legislatore ordinario e non un fatto reso necessario a seguito di una presunta quanto infondata attribuzione in via esclusiva anche delle funzioni amministrative operata a livello costituzionale.

Alla luce di queste osservazioni sembra assumere una insolita sfumatura anche il richiamo al regime concertativo.

Se è vero che quest'ultimo era già previsto dalla *Legge quadro sulle aree protette*, profondamente differente sembra ora essere il tenore del richiamo ad esso operato dalla Corte costituzionale.

La *Legge quadro*, infatti, si presentava quale *«attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione»* e dettava *«principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese»* (comma 1) attraverso uno *«speciale regime di tutela e di gestione»* (comma 3).

All'epoca dell'emanazione della legge, tale regime speciale costituiva il tratto caratterizzante delle aree protette, come si poteva evincere dal successivo comma 4, secondo il quale *«i territori sottoposti al regime di tutela e di gestione di cui al comma 3 costituiscono le aree naturali protette»*.

Sono state proprio la complessità e la delicatezza di tale regime ad indurre il legislatore a prevedere sin dall'origine 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'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, n. 616 e dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142»* (comma 5).

Il metodo concertativo, in sostanza, era volto a convogliare competenze e risorse all'esercizio di funzioni che coinvolgevano sia lo Stato che le Regioni, in qualità di principali attori del settore.

All'epoca, dunque, la *Legge quadro* rappresentava indubbiamente un testo innovativo, dal momento che essa si inseriva in un quadro legislativo già da tempo informato all'esclusività della tutela statale nella materia dei beni culturali (legge 1 giugno 1939, n. 1089) e delle bellezze naturali (legge 29 giugno 1939, n. 1497), rispetto al quale incarnava una visione diversa, maggiormente cooperativa, tra Stato e Regioni.

Non è questa la sede per ricostruire dettagliatamente l'evoluzione dell'istituto dell'intesa, che peraltro non costituisce – né quanto alla sua natura o vincolatività, né quanto a procedura di formazione - l'oggetto primo della sentenza, la quale si occupa più che altro di rimarcare il ruolo statale nell'esercizio della tutela e la necessità che sia lo Stato a conferirne l'esercizio alle Regioni nell'ambito di un rapporto concertativo.

In proposito basti ricordare che la reale portata di questo strumento è stata chiarita - in particolare nel corso degli anni ottanta - dalla Corte costituzionale stessa, la quale si è più volte pronunciata in materia, chiarendo come esso costituisca un meccanismo costituzionale di collaborazione fra Stato e Regioni che, quando espressamente previsto, non può essere eluso pena la possibilità di chiedere «*l'annullamento del provvedimento viziato*» (sentenza 22 febbraio 1984, n. 39), ovvero di sollevare «*conflitto di attribuzione*» (sentenza 15 luglio 1985, n. 206), e questo «*non soltanto se ricorra l'invasione di competenza ma anche quando...l'ordinamento richieda la collaborazione di una pluralità di enti e, per contro, uno di essi provveda autonomamente, senza tener conto della potestà altrui*» (sentenza 13 novembre 1985, n. 286).

Il consolidamento della nozione di "intesa" quale forma di partecipazione alla determinazione del contenuto di un atto da parte dell'ente o dell'organo titolare di un potere di codeterminazione e, quindi, di partecipazione effettiva all'esercizio di una determinata competenza (sentenza 20 giugno 1988, n. 747), spiega la successiva graduale introduzione nell'ordinamento di norme quali la legge n. 394/1991.

L'applicabilità del principio di cooperazione alle aree protette, a quel tempo contenuta in una legge di settore, è oggi generalizzata e incontra l'autorevole avallo costituzionale: in sostanza, l'intuizione contenuta nella legge n. 394/1991 in merito all'opportunità della cooperazione tra Stato e Regioni in materia di tutela e gestione è poi maturata fino ad assurgere a principio costituzionale.

La cooperazione, infatti, costituisce attualmente un principio ispiratore del rapporto tra Stato e Regioni ed è un canone costituzionale che deve connotare la

loro azione, tanto che il giudice delle leggi lo utilizza frequentemente per valutare la legittimità del comportamento dei due enti¹⁷.

In questo quadro si potrebbe pensare che il richiamo al metodo concertativo operato dalla pronuncia in commento sia limitato a giustificare, nel vigore del nuovo regime costituzionale, il permanere del criterio operativo improntato alla concertazione introdotto dalla legge n. 394/1991, in tal modo confermando la legittimità di quest'ultima e ricollegandola al suo essere stata, in qualche misura, antesignana dell'art. 118, comma 3, Cost., vale a dire al fatto di essere caratterizzata da una certa affinità di principio con i criteri contenuti nelle attuali previsioni costituzionali.

Tuttavia, alla luce di una lettura integrale della sentenza in commento, i termini del richiamo al metodo concertativo sembrano piuttosto invocare il ricorso alla cooperazione quale limite all'esercizio regionale di funzioni di tutela eventualmente conferite dallo Stato e quale strumento di controllo da parte di quest'ultimo sulle Regioni stesse, in tal modo sminuendo il significato e la portata del metodo cooperativo stesso.

4. L'assegnazione di compiti di tutela, valorizzazione e gestione e l'attività di pianificazione territoriale delle aree protette: due violazioni più apparenti che reali del principio di cooperazione.

Venendo al secondo profilo segnalato in apertura del precedente paragrafo, relativo alla legittimità delle norme regionali rispetto a quelle costituzionali e alla *Legge quadro sulle aree protette*, alla Corte costituzionale sono state sottoposte le norme della Regione Piemonte che prevedono l'affidamento di compiti di tutela del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico e culturale in genere ai gestori dei parchi naturali regionali e delle «riserve speciali».

Sul punto, la Corte ha dichiarato la fondatezza della questione di legittimità dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 3, e lettera d), n. 1, della legge reg. n. 19/2009, nella misura in cui esso disponeva, «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». Tale conferimento, secondo parte ricorrente, avrebbe violato gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42 del 2004 e, conseguentemente, gli artt. 117 e 118 Cost..

Le previsioni censurate, nella parte in cui si riferiscono non solo alla gestione o alla valorizzazione, ma anche alla tutela del patrimonio storico, artistico,

¹⁷ Abbondantissima la produzione dottrinale sul tema: a mero titolo esemplificativo G. MANFREDI, *Le intese e gli accordi fra Stato e Regioni in Italia*, in G. PASTORI (a cura di), *Accordi e intese nell'ordinamento regionale. Materiali per la riforma*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 121 ss.; A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Quaderni cost.*, 1984, pp. 667 ss.; C. DESIDERI – L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine su organi e procedimenti*, Giuffrè, Milano, 1986; A. D'ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. "collaborazione" tra Stato e Regioni?*, in *Giur. Cost.*, 1987, I, pp. 3382 ss..

archeologico, architettonico e culturale, sono state ritenute dalla Corte in contrasto con gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 42/2004, in quanto il primo affida l'esercizio unitario delle funzioni di tutela al Ministero per i beni e le attività culturali, «che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle Regioni tramite forme di intesa e coordinamento», mentre il secondo stabilisce il principio di cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale¹⁸.

Tale asserzione deve essere letta alla luce delle già ricordate premesse dell'odierna sentenza in merito al fatto 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», e che «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».

Si può in sostanza ritenere che la Corte, da una parte, non ponga in dubbio che le aree protette- anche in caso di gestione regionale – siano tenute a svolgere attività di tutela, dall'altra che ritenga necessario il previo accordo in materia: tuttavia, i profili di illegittimità delle norme impugnate possono essere ridimensionati se si considera che l'assegnazione dei compiti di tutela alle aree protette è già avvenuta a mezzo della *Legge quadro* e che, pertanto, la legge regionale piemontese che prevede l'assegnazione dei medesimi compiti ai gestori dei parchi non contraddice, nella sostanza, la disciplina statale.

La precisazione della Corte ha una valenza più di principio che di ordine pratico: la legge regionale non può permettersi di «disporre l'assegnazione di compiti di tutela ai gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve speciali», ma avrebbe dovuto limitarsi a prendere atto che tale assegnazione, di fatto, è già stata realizzata dalla legge n. 394/1991.

Non risulta appropriata neanche la dissertazione, analoga a quella ora esposta, sviluppata a proposito della lamentata violazione degli artt. 117, comma 2, lettera s), e comma 3, nonché 118 Cost., in relazione alla parte III del d.lgs. n. 42/2004 ed, in particolare, all'art. 133, da parte dell'art. 7, comma 2, lettera a), n. 4, della legge regionale, che ha affidato ai gestori dei parchi naturali regionali il compito di «garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico-territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientali».

¹⁸ Per un autorevole commento critico si veda in proposito G. PASTORI, *Funzioni dello Stato in materia del patrimonio culturale (Commento all'art. 4) e Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale (Commento all'art. 5)*, in M. CAMMELLI, (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 65 ss. e pp. 69 ss..

Secondo la Corte, poiché l'art. 133 del d.lgs. n. 42/2004 ribadisce il principio di cooperazione tra amministrazioni pubbliche «*per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio*», anche sotto questi aspetti, là dove la Regione abbia legiferato autonomamente, sarebbe incorsa nella medesima censura sopra esposta in merito alla “tutela”.

Ora, la pianificazione di area, con ogni evidenza, è connessa all'esercizio delle funzioni di “tutela” e “valorizzazione”, entrambe riconosciute come doverosamente rientranti nelle competenze dei gestori dei parchi naturali regionali dalla sentenza stessa. Non stupisce quindi che ai gestori dei parchi sia stato attribuito il compito di occuparsi della suddetta pianificazione.

A ben vedere, peraltro, la previsione regionale non pone in discussione che il materiale esercizio della funzione di pianificazione avvenga nel rispetto di principi concordati tra lo Stato e la Regione.

Lo stesso art. 133 prevede che Ministero e Regioni «*definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio*» (comma 1) e «*cooperano, altresì, per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio indicati all'articolo 131, comma 1*» (comma 2).

L'accordo Stato-Regioni, dunque, si limita alle “politiche” e agli “indirizzi e criteri”, mentre – come ovvio per motivi pratici – non si estende all'esercizio concreto della funzione, vero oggetto della norma regionale impugnata.

In conclusione, ancora una volta la sentenza in commento sembra talmente animata dalla preoccupazione di rimarcare il principio secondo cui la legislazione regionale non può legiferare autonomamente in una materia considerata di competenza esclusiva statale, da fraintendere norme regionali dettate per disciplinare l'esercizio concreto di funzioni, scambiandole per negazioni della competenza statale a co-determinare con le Regioni i principi che devono essere seguiti per l'esercizio delle funzioni stesse.

Non a caso parte della dottrina ha sottolineato come il Codice dei beni culturali e del paesaggio configuri il ricorso allo strumento dell'intesa come modalità per rimarcare il prevalente ruolo statale.

Secondo alcuni Autori, infatti, anche se le intese costituiscono «*moduli decisionali che partecipano di quei caratteri che sempre più si impongono in uno Stato improntato a un regionalismo cooperativo*»¹⁹, il ruolo della cooperazione che si ricava dalla suddetta disciplina «*si qualifica, in coerenza con le premesse poste dall'art. 4, come un ruolo di cooperazione ausiliaria o servente delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali rispetto al Ministero e che si può esplicare nei singoli casi e con le specifiche modalità previste dalle restanti norme del Codice. Se si considerano poi le successive disposizioni del medesimo art. 5 e quelle che ad*

¹⁹ V. COCOZZA, *Commento all'art. 5*, in G. LEONE – A. L. TARASCO, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 62.

esso si richiamano nel resto del Codice, si può avere un'ulteriore conferma di come tale ruolo di cooperazione sia inteso di massima sempre in termini di ausiliarità e di collaborazione servente»²⁰.

Vero è che la Corte costituzionale, nell'applicazione del principio di leale cooperazione, ha da tempo affermato come occorra comunque uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa. In particolare, nella sentenza 20 gennaio 2004, n. 27, essa aveva specificato che *«lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo»²¹.*

È pur vero che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, non deve tradursi in situazioni paralizzanti né ostacolare la conclusione del procedimento entro termini ragionevoli, così ledendo il principio di buon andamento dell'amministrazione. Ma questo giusto rilievo - se rende auspicabile la previsione legislativa di termini certi per la conclusione del procedimento e di meccanismi sostitutivi per superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici - *«non può, d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante»* (sentenza 16 luglio 1991, n. 351).

Anche sotto questo profilo, dunque, la sentenza in commento ha perso l'occasione di valorizzare il ruolo delle Regioni, preferendo relegarle ancora una volta in subordine.

5. I contenuti della tutela con riferimento all'attività venatoria. Le deroghe regionali alle limitazioni imposte dalla legge statale e un (isolato) richiamo al principio di maggior protezione.

Dalle osservazioni generali della Corte in merito al riparto di funzioni tra Stato e Regioni ne discendono altre più particolari sulle attività che possono essere svolte all'interno delle aree protette e, in particolare, sull'attività venatoria.

Nel merito, la Corte ha ritenuto incostituzionali gli artt. 5, comma 1, lettera c), e 8, comma 4 - che consentivano l'attività venatoria nelle *«zone naturali di salvaguardia»* - per contrasto con l'art. 22 della legge n. 394/1991 - il quale vieta

²⁰ Ancora G. PASTORI, *op. cit.*, p. 70.

²¹ Per alcune osservazioni con riguardo alla tematica delle intese "forti" e "deboli" si vedano S. AGOSTA, *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)*, in *Forum di Quaderni Cost.* e M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codeterminazione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Forum di Quaderni Cost.*

la caccia nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali - e, di conseguenza, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost..

Sull'argomento la sentenza in commento ha osservato, in primo luogo, che le cosiddette «*zone naturali di salvaguardia*» in cui l'attività venatoria sarebbe stata consentita dalla legge reg. n. 19/2009, per quanto classificate espressamente tra le aree protette da quest'ultima, non sono previste dalla disciplina statale.

A quest'ultima, tuttavia, la *Legge quadro* n. 394/1991 affida l'individuazione delle tipologie delle aree protette, escludendo di conseguenza che il legislatore regionale possa introdurre di nuove (art. 3, comma 4)²². Tale prerogativa statale risulta del resto in linea con la lettera dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. e costituisce un altro profilo – oltre quello già ricordato nel terzo paragrafo – di sintonia della *Legge quadro* n. 394/1991 con l'intervenuta riforma costituzionale.

Da questo punto di vista, dunque, la sentenza coglie l'occasione per ribadire la tassatività dell'elenco delle tipologie di aree protette e per ribadire nuovamente la competenza statale in merito alla loro individuazione.

In secondo luogo, poiché la protezione della fauna è una funzione propria di qualsiasi area protetta, la Corte ha ritenuto che il divieto di attività venatoria previsto dall'art. 22, comma 6, della *Legge quadro* n. 394/1991 per i parchi e le riserve naturali regionali (ovvero per le aree protette regionali previste e consentite dalla legislazione statale) si debba applicare anche alle «*zone naturali di salvaguardia*».

Sotto questo profilo le conclusioni della Corte si allineano al quadro normativo e giurisprudenziale.

La fauna selvatica, infatti, costituisce un bene ambientale di notevole rilievo, la cui salvaguardia viene ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette, già previsto dalla *Legge quadro* n. 394/1991, è stato peraltro ribadito anche 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 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 cui quello dell'esercizio dell'attività venatoria «*nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali, nelle riserve naturali*».

Corre l'obbligo di ricordare che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la materia della caccia è stata espunta dal testo costituzionale, cessando di appartenere alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, così che nel silenzio della Carta fondamentale essa è stata inizialmente

²² Neanche il Comitato per le aree naturali protette, ora Conferenza Stato-Regioni, che pure avrebbe potuto «*operare ulteriori classificazioni*», ha di fatto previsto tale tipologia di area protetta.

“riclassificata” quale competenza regionale esclusiva ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost..

La sentenza in commento si può annoverare, tuttavia, tra le pronunce con cui la Consulta ha provveduto in seguito a chiarire che lo Stato è ancora titolare di alcune competenze in materia, come ad esempio per l’individuazione delle specie cacciabili, dichiarata oggetto di norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza 29 maggio 2009, n. 165), o per la delimitazione del periodo venatorio, che sarebbe da ascrivere «*al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome*» (sentenza 4 luglio 2003, n. 227, che a sua volta richiama la sentenza 24 luglio 1998, n. 323)²³.

Sotto questo aspetto, la sentenza n. 193 dimostra maggior apertura nei confronti del ruolo regionale: scrive infatti la Corte che lo Stato ha il dovere di provvedere alla tutela della fauna «*assicurando un livello di tutela, non “minimo”, ma “adeguato e non riducibile” ...restando salva la potestà della Regione di prescrivere, purché nell’esercizio di proprie autonome competenze legislative, livelli di tutela più elevati*».

Viene dunque ripresa quella medesima nozione di livello di tutela “adeguato e non riducibile” cui la giurisprudenza ha fatto ricorso, in alcuni periodi, per definire i doveri dello Stato pur lasciando alle Regioni la possibilità di stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (ad esempio in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali), livelli di tutela più elevati di quelli posti dalla legislazione statale (in particolare, sentenze 18 aprile 2008, nn. 104-105 e 14 marzo 2008, n. 62, 23 gennaio 2009, n. 12, 6 febbraio 2009, n. 30, 5 marzo 2009, n. 61)²⁴.

Nel corso del processo che ha portato al graduale distacco dalla nozione “trasversale” di tutela dell’ambiente, infatti, pur affermando che «*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*

²³ Con sentenza 20 dicembre 2002, n. 536, la Corte ha chiarito che neanche una Regione speciale può procrastinare la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, trattandosi di un «*nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica*». Per un commento, S. DELIPERI, *La Corte costituzionale frena la “deregulation” in materia venatoria*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, pp. 525 ss., e A. BURATTI, *La tutela dell’ambiente come “valore costituzionalmente protetto” in due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 21 luglio 2003. Sul divieto di deroghe *in pejus* degli *standard* fissati con legge statale cfr. sentenze 4 luglio 2003, nn. 226-227 in materia di caccia.

²⁴ La stessa impostazione è all’origine della dichiarazione di infondatezza della questione proposta riguardo l’allegato B della legge reg. n. 19/2009, dedicato alla valutazione di incidenza dei progetti o piani sulle circostanti aree protette. La Corte, infatti, riprendendo il criterio secondo cui la legislazione regionale può stabilire livelli di tutela più elevati di quelli della legislazione statale, ha ritenuto che la Regione potesse legittimamente prevedere, per il secondo livello di valutazione di incidenza, l’adozione cumulativa di misure di compensazione e di mitigazione.

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» (per tutte, sentenza 7 novembre 2007, n. 367²⁵), la Corte ha talvolta fatta 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 23 gennaio 2009, n. 12).

A questo orientamento si ispira la sentenza in commento, per quanto – per ragioni non chiare – limitatamente ai limiti dell'attività venatoria. Infatti, solo con riguardo va questo aspetto la Corte ha fatto riferimento alla “maggior protezione” che le Regioni possono accordare ai beni ambientali, senza peraltro approfondire il tema.

6. *La gerarchia degli strumenti pianificatori nelle aree protette. La prevalenza dei piani paesaggistici sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale delle normative di settore.*

All'attenzione della Corte si è posto anche il problema, collegato a quelli sopra esposti, della potestà pianificatoria dei gestori delle aree protette.

Come accennato nel primo paragrafo, gli artt. 26 e 27 della legge reg. n. 19/2009 prevedevano che per le aree naturali protette classificate parco naturale o zone naturali di salvaguardia venisse redatto un piano di area con valore di piano territoriale regionale, in sostituzione delle norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello, e che i piani naturalistici avessero valore di piani di gestione dell'area protetta contenenti norme vincolanti ad ogni livello.

Ancora una volta la Corte ha ritenuto che le disposizioni impugnate contrastassero con l'art. 117, comma 2, lettera s), e comma 3, Cost., in relazione all'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004, il quale stabilisce la 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 protette²⁶.

Sotto questo profilo, la pronuncia in commento tiene conto delle previsioni generali del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, che affida la tutela e la gestione del territorio ai piani paesaggistici regionali, i quali devono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con quelli di sviluppo economico nazionale e regionale.

²⁵ M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 2008, p. 1.

²⁶ S. AMOROSINO, *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione (Commento all'art. 145)*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 591 ss..

Da questa impostazione discendono la cogenza del piano paesistico nei confronti degli altri strumenti di pianificazione e la sua conseguente prevalenza su eventuali disposizioni difformi.

Poiché i gestori delle aree naturali protette, al pari degli enti locali, hanno l'obbligo di conformare e adeguare i propri strumenti pianificatori alle previsioni del piano paesistico, sul punto si verifica un preoccupante contrasto tra tale disposizione e la *Legge quadro* n. 394/1991: quest'ultima, infatti, stabilisce che il piano per il parco sostituisca a tutti i livelli gli altri strumenti di pianificazione e, quindi, anche i piani paesistici, territoriali o urbanistici, in base alla considerazione che l'area protetta dal parco non comprenda soltanto valori paesaggistici ma anche elementi biologici, geologici, fisici e antropici che devono essere coordinati tra loro (art. 12, comma 7, della *Legge quadro* n. 394/1991).

Tale osservazione è tanto più vera se si considera che taluni parchi includono territori compresi in diverse regioni: se giuridicamente non è in alcun modo accettabile, per evidenti motivi di competenza, che una singola regione, all'atto di provvedere alla pianificazione paesaggistica, modifichi un piano per il parco vigente anche nel territorio di altre regioni, altrettanto può dirsi dell'ipotesi opposta di un piano per il parco che debba articolarsi al suo interno tenendo conto di pianificazioni regionali diverse per le diverse porzioni di territorio in esso comprese, eventualmente anche contraddittorie tra loro.

Se dunque dal punto di vista strettamente formale la norma sulle aree protette potrebbe ritenersi superata da quella successiva sui piani paesaggistici in virtù del principio secondo cui *lex posterior derogat priori*, rimane irrisolto il problema pratico della gestione unitaria dei parchi, che può essere garantita solo attraverso un equilibrato rapporto tra le varie pianificazioni e, al contempo, un'effettiva partecipazione di tutti gli enti interessati in sede di formazione dei piani stessi.

A tale aspetto la Corte continua a non dedicare particolare attenzione: anzi, in occasione delle modifiche apportate dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 a varie disposizioni del d.lgs. n. 42/2004 e, tra queste, al comma 3 dell'art. 145 - con l'inserimento nella prima parte della norma dell'inciso, da riferirsi alle previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156, «*non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico*» (art. 2, comma 1, lettera r), n. 4) - la Corte ha avuto modo di ribadire che «*la parte della disposizione che riguarda il principio di prevalenza dei piani paesaggistici, sulla quale il ricorrente impernia l'impugnazione, non è stata incisa da alcuna modificazione e, anzi, il più recente intervento del legislatore risulta nel segno di un rafforzamento del principio medesimo*» (sentenza 30 maggio 2008, n. 180).

Certo, da tempo la Corte ha ritenuto che sul territorio gravino più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle

Regioni. In definitiva, però, «*si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti*» (sentenza 7 novembre 2007, n. 367).

Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regioni, la «*separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro*», ferma restando, comunque, la prevalenza della «*impronta unitaria della pianificazione paesaggistica*» (sentenza 5 maggio 2006, n. 182).

È in siffatta più ampia prospettiva che la Corte, negli ultimi anni, ha collocato il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42/2004, giungendo a ritenere illegittima la potestà pianificatoria dei gestori delle aree protette in quanto in grado di alterare l’ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Lo sviluppo giurisprudenziale più recente ha modificato in parte questo orientamento, come già ricordato nel secondo paragrafo.

Già in una precedente occasione, partendo dal presupposto che «*“la conservazione ambientale e paesaggistica” spetti, in base all’art. 117, comma 2, lettera s), Cost. alla cura esclusiva dello Stato*» (sentenze 22 luglio 2009, n. 226 e 7 novembre 2007, n. 367), la Corte aveva affermato l’illegittimità costituzionale di un’altra norma della Regione Piemonte che, nell’ambito di un Parco, sostituiva il piano d’area a quello paesaggistico, sul rilievo che questo avrebbe alterato «*l’ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica*». La stessa sentenza precisava, altresì, che la disposizione censurata violava «*il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004*», oltre che «*l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di “conservazione ambientale e paesaggistica”*» (sentenza 30 maggio 2008, n. 180)²⁷.

Anche sotto questo profilo, in conclusione, la sentenza in commento si allinea con l’orientamento, già espresso dalla Corte in questi ultimi anni, secondo cui, poiché «*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 (sentenza n. 378 del 2007)*» (sentenza n. 105 del 2008), sarebbe inibito alle Regioni introdurre disposizioni che alterino l’ordine di priorità tra strumenti pianificatori, o, comunque, determinino un minor rigore di protezione ambientale.

Non si può omettere di osservare, tuttavia, che la Corte non ha preso in considerazione la possibilità che la prevalenza di altri strumenti pianificatori,

²⁷ F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?* (commento a Corte cost. 30 maggio 2008, n. 180), in *Riv. giur. ambiente*, 2008, V, pp. 800-809.

diversi dal piano paesaggistico, possa anche andare a vantaggio di una maggior protezione ambientale.

Nelle more di eventuali modifiche normative in tal senso, una lettura che tenesse conto di tutti i fattori potrebbe forse portare, più utilmente, a mitigare il principio di gerarchia tra atti pianificatori - secondo cui la disciplina generale del piano paesaggistico prevale sulle previsioni dei piani dei parchi e delle aree protette in quanto i territori compresi in questi ultimi non possono essere considerati avulsi dal paesaggio regionale - con la considerazione che detta prevalenza riguarda solo le previsioni e prescrizioni che attengono alla forma del territorio, mentre lascia riservate ai piani dei parchi e delle aree protette - sempre in ragione del principio di competenza - le previsioni particolari, quali quelle che concernono la tutela della flora e della fauna²⁸.

7. Alcune conclusioni.

La sentenza in commento parte dall'affermazione che tutela e valorizzazione sono funzioni amministrative «tra loro nettamente distinte» - considerazione, questa, più vera in termini teorici che pratici - che, in ogni caso, «devono 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».

A causa della difficoltà di distinguere le due funzioni, perlomeno sotto il profilo pratico, e implicitamente prendendo atto che l'assetto normativo consolidatosi a seguito della legge n. 394/1991 rende partecipi le Regioni di entrambe le funzioni nell'ambito delle aree protette regionali, la stessa Corte ha poi dovuto riconoscere ai soggetti gestori delle aree protette, quale che sia la loro natura, la possibilità di esercitare entrambe le funzioni amministrative, in quanto indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette.

In tal modo, di fatto, essa ha contraddetto l'assoluta distinzione tra le due funzioni, quasi collocandosi idealmente - anche se implicitamente - più vicina alle conclusioni cui è pervenuto il lungo dibattito sul rapporto tra tutela e valorizzazione, a seguito del quale i due aspetti sono ormai pacificamente considerati inscindibili, per quanto prevalente risulti sempre la tutela, presupposto indispensabile di tutte le altre funzioni, dalla valorizzazione alla gestione.

Tuttavia, l'oggetto principale della sentenza in oggetto non è tanto il rapporto tra le due funzioni, quanto piuttosto la delimitazione del ruolo delle Regioni, tanto sul piano normativo, tanto su quello amministrativo.

²⁸ Così S. AMOROSINO, *Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione (Commento all'art. 145)*, op. cit., p. 593. Cfr. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 3.

Le premesse ora richiamate rendevano di per sé evidente la necessità di valorizzare il ruolo delle Regioni in materia di aree protette, in particolare se regionali.

Invece, come evidenziato nei paragrafi precedenti con riguardo ai singoli aspetti trattati dalla Corte, la sentenza in commento si è dimostrata animata principalmente dalla preoccupazione di prendere le distanze dalla nozione “trasversale” di ambiente e di ridimensionare le prerogative regionali.

Da tale punto di vista, la Corte si è allineata alla linea interpretativa prevalsa negli ultimi anni: essa ha ribadito con forza sia la potestà esclusiva dello Stato in materia di aree protette - specificando come la loro tutela ricada all'interno dell'ambito individuato dall'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione - sia la potestà concorrente tra Stato e Regioni in relazione alla valorizzazione dei beni ambientali.

Il ragionamento della Corte si è poi dipanato con netta prevalenza intorno al primo aspetto, quello della tutela: è stato così sottolineato come la legislazione regionale non possa in alcun modo assegnare compiti di tutela né prevedere strumenti - come i piani naturalistici, nel caso di specie - che abbiano quale obbiettivo la tutela stessa.

Ad esclusione dell'ambito specifico della tutela della fauna, dunque, la sentenza n. 193 ha negato di fatto la possibilità delle Regioni, anche solo nell'esercizio di proprie autonome competenze legislative, di prescrivere nel settore delle aree protette livelli di tutela più elevati di quelli previsti dallo Stato.

Del tutto trascurato dall'argomentazione della sentenza è stato il tema della maggior protezione che potrebbe essere garantita a livello regionale, circostanza discutibile in sé e che rende ancor più perplessi se si considera che quello delle aree protette, in particolare se a gestione regionale, è un ambito strettamente connesso alla gestione del territorio e, quindi, per sua natura “sensibile” rispetto all'applicazione quantomeno della competenza concorrente delle Regioni.

La sentenza in commento costituisce, in fondo, un corollario della posizione progressivamente assunta dalla Corte in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale: superato il dibattito relativo alla distinzione tra potestà legislativa regionale “indiretta”, “attuativa” o “delimitata” e quello su un “criterio di prevalenza” tra le materie per individuare i margini d'intervento delle

Regioni, la Consulta ha ormai dimostrato di voler applicare alla lettera il disposto dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.²⁹.

Qualche Autore ha ricostruito questa nuova linea interpretativa asserendo che alla materia "tutela dell'ambiente" viene assegnando un valore «*nello stesso tempo oggettivistico e finalistico*»: essa ha consistenza concreta, risulta suscettibile di espandersi pressoché liberamente, ed è riservata inequivocabilmente allo Stato, come pure il bilanciamento con esigenze di altro tipo³⁰.

In questa specifica occasione, la Corte si è spinta perfino oltre alcune sue stesse pronunce, che pure si possono collocare nell'alveo della medesima linea interpretativa, restringendo ulteriormente l'ambito di autonomia delle Regioni.

Così, nel dibattito degli ultimi anni, la sentenza in commento si può collocare non solo tra le pronunce che affermano la competenza esclusiva dello Stato quale 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, ma altresì tra quelle addirittura contrarie a far salva la facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela ambientale più rigorose di quelle statali nell'esercizio di proprie competenze che vengano a contatto con la materia ambientale.

Oltre alle perplessità sollevate dalle conclusioni della Corte, non ci si può poi esimere dal segnalare che la pronuncia in commento non si distingue certo per chiarezza e coerenza interna.

Nell'ansia di ridimensionare il ruolo delle Regioni, infatti, la Corte ha finito per confondere il piano delle competenze normative con quello delle funzioni

²⁹ Sul punto P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente, Relazione al Convegno di studi su Ambiente In-Formazione*, Roma, 20 gennaio 2010, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui «l'ambiente è un bene materiale»; che «la competenza dello Stato in materia di tutela ambientale ha carattere "esclusivo" e che, pertanto, le competenze regionali non possono avere come scopo anche la tutela dell'ambiente»; che «la tutela dello Stato non può essere ridotta a standard minimi di tutela validi per tutto il territorio nazionale, ma deve prevedere una tutela dell'ambiente "adeguata e non riducibile", mentre le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze (salute, governo del territorio, ecc.), possono adeguarsi a livelli di tutela ambientale anche più elevate e rigorose, al fine, però, di meglio esercitare le proprie competenze e non per apprestare una maggiore tutela ambientale, già adeguatamente predisposta dallo Stato».

³⁰ Nonostante le affermazioni riportate in nota 29, P. MADDALENA, *op. cit.*, p. 13, afferma che i principi introdotti dalla giurisprudenza costituzionale più recente, in realtà, avrebbero «esaltato le competenze regionali, in quanto oggi le Regioni, anziché rincorrere una loro improbabile competenza "integrativa" in materia di tutela dell'ambiente, possono esplicare le proprie competenze (si pensi alla salute) attenendosi anche a livelli di tutela ambientale più elevati, mentre è stato posto in discussione, per il caso di concorso di materie, il cosiddetto "principio di prevalenza", che in pratica sottrae loro l'esercizio di importanti competenze». Secondo l'A., in sostanza, l'abolizione del predetto principio di prevalenza ed il ricorso all'intesa forte restituirebbero alle Regioni «rilevantissime e non rinunciabili potestà». Sembra invece più corretto ritenere che le Regioni, private di un autonomo titolo di legittimazione in materia di tutela dell'ambiente, non abbiano altro margine se non quello della necessità di una «intesa forte» qualora lo Stato volesse invadere competenze costituzionalmente riservate alle Regioni stesse.

amministrative, così che nell'interpretare l'art. 118 Cost. è giunta a dedurre che già a livello costituzionale vi sia attribuzione esclusiva allo Stato delle funzioni amministrative in materia di tutela.

In sostanza, la Corte ha di fatto configurato, non senza forzare il dato formale, un presunto parallelismo interno al dettato costituzionale tra potestà normativa esclusiva in materia di tutela e funzione amministrativa esclusiva nella medesima materia.

Senza contare la confusione intorno al fatto che sia la legge a conferire l'esercizio di funzioni di tutela o, viceversa, il Ministero mediante atti di intesa e coordinamento. Ancora una volta, dunque, la Corte sembra aver perso l'occasione per affrontare il problema di impostazione generale, evidenziato dalla migliore dottrina, in merito al fatto che *«sulla base del ricordato disposto dell'art. 118 Cost. non può mai essere un Ministero con atti sublegislativi a “conferire” l'esercizio di funzioni amministrative alle regioni o ad altri enti territoriali seppure sulla base di intese o accordi preventivi, ma deve essere la legge»*.

E, soprattutto, ha perso l'occasione di riflettere sul fatto che *«la legge non deve limitarsi a conferire l'esercizio, ma deve attribuire la titolarità delle funzioni»*³¹.

Tale osservazione sarebbe sufficiente a spostare il baricentro del problema, introducendo una tematica di più ampia e decisiva portata che, se fosse stata affrontata dalla sentenza in commento, avrebbe scavalcato le argomentazioni emerse nel giudizio per aprire a una nuova visione ancora tutta da sviluppare.

Allo scopo di rafforzare l'esclusività della tutela come funzione amministrativa statale, infine, la sentenza ha persino piegato il principio di cooperazione, rendendolo – da strumento partecipativo qual era – uno strumento di delimitazione statale dei casi e dei modi di esercizio delle funzioni di tutela da parte delle Regioni, qualora conferite dallo Stato.

Nella logica statocentrica della Corte, in sostanza, anche principi stabiliti al fine di valorizzare il ruolo regionale e coordinarne le funzioni con quelle dello Stato sono stati rilette in chiave limitativa delle prerogative regionali. È questo il caso sia della cooperazione in materia di tutela, sia dell'esercizio dei poteri di pianificazione.

In conclusione, l'atteggiamento della Corte risulta mortificante nei confronti delle Regioni e lo è a maggior ragione se si considera che, a livello pratico, la gestione delle aree protette regionali rimane in tutti i suoi aspetti – ivi incluso quello della tutela – affidato alla responsabilità regionale.

Le aree protette, implicando una gestione materiale del territorio per la tutela di molteplici interessi, costituiscono un ambito indubbiamente di interesse regionale, peraltro meno bisognoso di altri di un pressante intervento statale.

³¹ G: PASTORI, *op. cit.*, p. 68, che evidenzia come *«pare quindi di trovarsi almeno in via di principio in presenza di un vero e proprio slittamento di piani nella definizione dei rapporti fra Stato e regioni, dal piano legislativo a quello amministrativo: che è d'altronde la naturale conseguenza dell'impropria attribuzione della titolarità delle funzioni al Ministero e non allo Stato»*.

Nell'interpretazione costituzionale, tuttavia, le competenze regionali in materia vanno perdendo autonomia e vengono relegate a un ruolo ancillare: le prerogative rivendicate allo Stato sia sul piano legislativo, sia su quello amministrativo, e la ripetuta affermazione del principio di cooperazione nei termini di cui alla sentenza, invero, lasciano di fatto in ombra le Regioni, confermandone il ruolo servente paventato dalla dottrina sopra ricordata, a discapito della giusta considerazione che avrebbero potuto avere in materia di tutela e gestione delle aree protette.

Si può così concludere che la Corte costituzionale abbia colto l'occasione per compiere un ulteriore passo in avanti verso la sottrazione alle Regioni, quanto meno in linea di principio, delle competenze in ambiti materiali riconducibili a tematiche ambientali.

Alle Regioni rimarrà la possibilità di esercitare le competenze concorrenti, soprattutto in materia di "valorizzazione dei beni ambientali", al fine di realizzare un'integrazione funzionale tra esse e le attività di tutela, sul modello della disciplina dei beni culturali, ove sia il legislatore costituzionale, sia quello ordinario hanno favorito un'unità ordinamentale e una continuità di disciplina fra i due profili mediante la definizione di finalità ed obiettivi comuni³².

Il nuovo orientamento della Corte si espone, però, al rischio di subordinare la protezione degli interessi ambientali alle contingenti necessità politiche, così in definitiva svuotando un valore costituzionale protetto, senza contare che la vastità ed eterogeneità della materia ambientale - prescindendo, come originariamente segnalato dalla stessa Corte costituzionale, da un ambito oggettivo chiaramente definito e concreto - avrebbe reso preferibile, nel rispetto degli *standards* minimi di protezione fissati dallo Stato, che l'ordinamento rimanesse aperto ad una disciplina concorrente e differenziata da parte delle Regioni, ovviamente volta alla maggior tutela dell'ambiente.

Tale impostazione, oltre a essere più adeguata agli interessi ambientali, sarebbe stata più coerente con le aperture proprie della riforma costituzionale del 2001. Si può quindi auspicare che, in futuro, la Corte modifichi il proprio orientamento tenendo conto del fatto che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è proprio una delle materie per le quali l'art. 116, comma 3, Cost., consente alla legge dello Stato, sulla base di intese con le Regioni interessate, di attribuire a queste ultime forme e condizioni particolari di autonomia, anche legislativa.

³² Sul punto, G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, Relazione al Convegno *I beni culturali in Italia dopo il Codice Urbani*, Milano, Università Cattolica, 1° ottobre 2004, in *Aedon*, Bologna, 2004, p. 3.

ABSTRACT

Valentina Maria Sessa - *Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette: un altro passo avanti nel consolidamento delle prerogative statali*

La vicenda processuale in oggetto offre lo spunto per considerare ancora una volta la vicenda del riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di aree protette.

Dopo un corretto inquadramento delle questioni sottoposte alla Corte alla luce degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente dopo la riforma del Titolo V, sarà quindi possibile ripercorre la tutela delle aree protette, dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato all'esclusività dell'esercizio statale della funzione amministrativa.

Sarà quindi colta l'occasione per considerare l'assegnazione dei compiti di tutela, valorizzazione, gestione e pianificazione territoriale delle aree protette, nonché per esaminare i contenuti della tutela nello specifico campo dell'attività venatoria.

The examined decision provides an opportunity to consider once again the functions division between State and Regions in the field of protected areas.

After a correct framing of the questions submitted to the Court, considering the developments of environmental constitutional jurisprudence after the reform of Title V, it will be so possible to trace the protection of protected areas evolution, from the State exclusive legislative power to the State exclusivity in administrative function.

It will be this way take the opportunity to consider the tasks assignment in protection, enhancement, management and planning of protected areas, and to examine the contents of protection in the specific field of hunting.