

Avvocatura dello Stato

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 24 delle Norme integrative del 16 marzo 1956. Ricorso n. 57 depositato il 4 settembre 2009.

Ricorso n. 57 depositato il 4 settembre 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici é legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

CONTRO

La Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t.,

PER LA DECLARATORIA

DELLA ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

della Legge della Regione Piemonte n. 19 del 29 giugno 2009, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte – 2° Supplemento al numero 26 del 2 luglio 2009, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 24.7.2009.

FATTO

In data 2 luglio 2009 é stata pubblicata, sul 2° Supplemento al n. 26 del Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, la Legge Regionale n. 19 del 29 giugno 2009, con la quale viene posto il "*Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della bio-diversità*".

Con tale complessa normazione la Regione ha inteso regolamentare in modo organico la materia ambientale istituendo la rete ecologica e la carta della natura regionali, e disciplinando le aree protette.

In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 5 comma 1 provvede alla classificazione delle aree protette (distinte in parchi naturali, riserve naturali, zone naturali di salvaguardia e riserve speciali) e ne individua le finalità - al cui perseguimento sono deputati i soggetti gestori (art. 7) -, ponendo norme di tutela e salvaguardia (art. 8).

Il Testo Unico prevede poi, nell'ambito di una generale pianificazione, che per le aree protette sia elaborato un piano per la promozione delle attività compatibili (art. 25); in tale contesto sono redatti piani di area aventi valore di piano territoriale regionale e idonei a sostituire "*le norme difformi dei piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello*" (art. 26).

Il titolo III della Legge, infine, disciplina la *Conservazione e tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche*; in particolare, nel perseguimento dell'obiettivo della "*conservazione in situ degli ecosistemi e degli habitat naturali*" (art. 38), la Regione "*partecipa alla costituzione della rete ecologica europea denominata rete Natura 2000*" (art. 39). Detta ultima norma indica le modalità di individuazione delle aree rientranti in tale rete; per la pianificazione degli interventi relativi viene compiuta una valutazione di incidenza degli stessi sulle aree (art. 44), le cui fasi sono specificate nell'Allegato B della Legge regionale.

Il complesso delle disposizioni sopra richiamate, come meglio si chiarirá in prosieguo, é invasivo delle competenze statali poste dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, ed eccede *in parte qua* dalle competenze regionali; se ne deve pertanto procedere all'impugnazione con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimitá costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1.1. Come visto, l'art. 5 della Legge regionale del Piemonte n. 19/2009 individua le aree protette, classificandole in quattro categorie: *parchi naturali, riserve naturali, zone naturali di salvaguardia e riserve speciali*.

Quanto alle zone naturali di salvaguardia (lett. c), testualmente si prevede che nelle stesse, "*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 regime d'uso e di tutela non condiziona l'attività venatoria".

Le zone naturali di salvaguardia sono altresí contemplate dal successivo art. 8, che, al comma 4, dispone che in dette aree protette, "si applicano i divieti di cui al comma 3 ad eccezione dei casi di cui alle lettere a), b) e o)" - La lettera a) pone il divieto dell'esercizio di attività venatoria. Dal coordinamento delle richiamate disposizioni emerge pertanto che l'attività venatoria é consentita nelle zone naturali di salvaguardia.

Tale previsione é tuttavia palesemente invasiva delle competenze dello Stato ed é pertanto incostituzionale.

1.2. La materia in esame risulta regolamentata dall'art. 22, comma 6, della L. 6.12.1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette". La disposizione testualmente prevede che *"nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria é vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici"*.

Trattasi, d'altro canto, di settore (quello venatorio) anch'esso rimesso alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) (*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*), come piú volte ritenuto da codesta Ecc.ma Corte (cfr., ad es., in materia di calendari venatori, Corte Cost., sent. 27-07-2006, n. 313, in cui il parametro costituzionale qui invocato é espressamente richiamato).

Le norme fin qui esaminate (art. 5 comma 1 lett. c) e art. 8 comma 4 della Legge regionale del Piemonte n. 19/2009) sono pertanto costituzionalmente illegittime in *partibus quibus*, e tali dovranno essere dichiarate, con conseguente annullamento, in quanto violative delle competenze statali di cui all'art. 117, comma 2, lettera s).

2.1. Sempre nell'ambito delle aree protette, come accennato in precedenza, l'art 7 comma 2 della L. n. 19/09 della Regione Piemonte individua le finalità di carattere generale che i soggetti gestori delle aree devono perseguire.

Tra le stesse, in particolare, introduce, alla lettera a) numeri 3 e 4 quanto ai parchi naturali, nonché alla lett. d) numero 1, quanto alle riserve speciali, le seguenti:

- *"tutelare e valorizzare il patrimonio storico-culturale e architettonico"* (lett. a), n. 3);
- *"garantire, attraverso un processo di pianificazione di area, l'equilibrio urbanistico territoriale ed il recupero dei valori paesaggistico-ambientali"* (lett. a), n. 4);
- *"tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio archeologico, storico, artistico o culturale oggetto di protezione"* (lett. d), n. 1).

2.2. Orbene, la finalità di "tutelare il patrimonio storico-culturale e architettonico", attribuita al soggetto gestore dell'area protetta illegittimamente incide e si pone in diretto contrasto con le previsioni dell'art. 118 della Costituzione, cosí come attuato dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (D. Lgs. 22.1.2004, n. 42) e in particolare dagli articoli 4 (*Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale: "1 Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, di seguito denominato «Ministero», che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamenti ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4. Sono fatte salve le funzioni già conferite alle regioni ai sensi dei commi 2 e 6 del medesimo articolo 5. 2. Il Ministero esercita le funzioni di tutela sui beni culturali di appartenenza statale anche se in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero"*) e 5 (*Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale: si vedano in particolare i commi 6 e 7*), nonché nella intera parte II del medesimo Decreto Legislativo, in conformità ai canoni di differenziazione e adeguatezza costituzionalmente richiamati.

L'art. 7 comma 2 lett. a) n. 3 della L. R. Piemonte n. 19/2009 é dunque incostituzionale per violazione dell'art. 118 Cost., del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, norma interposta in

riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed espressione di un "principio fondamentale" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.3. Parimenti violativa della sfera di competenze statali é la previsione del successivo n. 4 dell'art. 7 comma 2 lett. a) della L. R. Piemonte n. 19/2009.

La finalit  di "*garantire... il recupero dei valori paesaggistico-ambientale*" contrasta con le previsioni della parte III del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (in specie vedasi l'art. 133), che assegna la funzione di recupero dei valori paesaggistici alla pianificazione congiunta Stato-Regione, obbligatoria almeno per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

Anche qui, come nell'ipotesi esaminata al n. 2.2., é pertanto palese che l'attribuzione di tale funzione ai soggetti gestori delle aree protette in ambito regionale concreta l'invasione delle funzioni statali come contemplate dall'art. 118 della Carta costituzionale e della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) nonch  costituisce violazione dei principi posti dal *Codice dei beni culturali* (art. 117, comma 3, Cost.): e l'art.7 comma 2 lett. a) n. 4 della L. R. Piemonte n. 19/2009 dovr  conseguentemente essere caducato.

2.4. Infine, anche la "*tutela, gestione, valorizzazione del patrimonio archeologico*" é illegittimamente attribuita dalla L. n. 19/2009 della Regione Piemonte alla competenza dei soggetti gestori delle aree protette. La stessa é infatti riservata all'Amministrazione centrale, salvo che la legge statale non preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 118 Cost. Intervento normativo, questo, che non é mai stato posto in essere.

Pertanto, analogamente a quanto in precedenza esposto per altre disposizioni dello stesso articolo, anche il n. 1 della lettera d) dell'art. 7, comma 2 della L. R. Piemonte n. 19/2009 dovr  essere dichiarato incostituzionale in quanto in contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. s), in materia di valorizzazione del patrimonio culturale, con l'art. 117 comma 3 e con l'art. 118 Cost.

3.1. Incostituzionali sono anche gli artt. 26 e 27 della L. n. 19/2009 della Regione Piemonte.

Come accennato in precedenza, la prima disposizione prevede, al comma 1, che, "*per le aree naturali protette classificate parco naturale o zona naturale di salvaguardia é 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*". Essa assegna dunque al piano di area il valore di piano territoriale regionale sovraordinato a tutti i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. Il successivo art. 27, comma 3, dispone, coerentemente rispetto alla previsione precedente, che "i piani naturalistici hanno valore di piano gestionale dell'area protetta e le norme in essi contenute sono vincolanti ad ogni livello".

3.2. Il combinato disposto delle citate previsioni normative regionali non é conforme all'art. 145 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 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*", ed é pertanto anche qui invasivo delle competenze statali.

Questione simile é stata peraltro gi  definita da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 180 del 2008, che ha annullato la legge 19 febbraio 2007, n. 3, della stessa regione Piemonte, che conteneva un'analogia previsione. In quell'occasione é stato riaffermato "*il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004*". Anche in questo caso deve ritenersi che l'intervento del Legislatore regionale, come testualmente si esprime codesta Corte nella richiamata pronuncia, "*altera l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale é riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica*".

Sicch , gli artt. 26 e 27 della L. n. 19/2009 della Regione Piemonte, violando appunto l'art. 145, comma 3, del D. Lgs. n. 42 del 2004 che, al tempo stesso, é norma interposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi.

4.1. Il Titolo III della legge n. 19/2009 si preoccupa della *Conservazione e tutela degli habitat naturali e seminaturali* nel contesto europeo regolamentato da due Direttive comunitarie e concretantesi nella rete ecologica europea ("Rete Natura 2000"). "*Le aree della rete Natura 2000 ricadenti sul territorio regionale*", predica l'art. 39, "fanno parte della rete ecologica regionale e sono individuate nella carta della natura regionale". Come in precedenza si accennava, per la pianificazione degli interventi relativi viene compiuta una valutazione di incidenza degli stessi sulle aree (art. 44), le cui fasi sono specificate nell'Allegato B della Legge regionale.

Detto allegato pone infatti le *Linee guida per lo sviluppo del procedimento* previsto dagli art. 39 e 44. La fase di valutazione di incidenza è articolata su quattro livelli.

Al livello II "Valutazione appropriata", ultimo periodo, si afferma che: "*In caso di incidenza negativa, si aggiunge anche la determinazione delle possibilità di mitigazione*".

Questa prescrizione è però contraria alla disciplina statale contenuta nell'art. 5, comma 9 del D.P.R. n. 357/1997, che prevede che, 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.

Sussiste, dunque, l'obbligo di adottare misure di compensazione e non di mitigazione come invece dispone la Legge regionale in esame. Le misure di mitigazione, infatti, seguono l'eventuale conclusione positiva della valutazione di incidenza.

Quanto disposto dall'art. 5 del D.P.R. 357/1997 risulta espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. s) Cost., violata dalle disposizioni regionali (in particolare, dall'Allegato B, della Legge n. 19/2009) che è pertanto incostituzionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, la Legge Regione Piemonte n. 19 del 29 giugno 2009, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte - II Supplemento al numero 26 del 2 luglio 2009, per i motivi sopra specificati, negli artt. 5 comma 1 lett. c) e 8 comma 4; l'art.7 comma 2 lett. a) n. 3, l'art. 7 comma 2 lett. a) n. 4, l'art. 7 comma 2 lett. d) n. 1; gli artt. 26 comma 1 e 27 comma 3; l'allegato B, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 24.7.2009.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 24.7.2009;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma. 26 agosto 2009

Massimo Salvatorelli
Avvocato dello Stato