

SENTENZA N. 263

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 febbraio 2011, depositato in cancelleria il successivo 14 febbraio ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso consegnato per la notifica in data 4 febbraio 2011, ricevuto dal destinatario il successivo 9 febbraio e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il successivo 14 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali).

Detta norma prevede:

al comma 1: «la Giunta regionale entro il 31 luglio 2011 ridefinisce, previo parere della Commissione consiliare competente da rendersi entro venti giorni, trascorsi i quali si intende favorevole, le aree contigue esistenti dei parchi naturali regionali di cui all'articolo 32 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modifiche e integrazioni»;

al comma 2: «le aree contigue come disciplinate dal relativo piano del parco o dal provvedimento istitutivo sono soppresse, eccetto le aree contigue speciali individuate dal piano del parco di Montemarcello Magra. La relativa perimetrazione mantiene valore per l'applicazione, quali norme di salvaguardia, dei vincoli, degli indirizzi, delle previsioni contenuti nel piano del parco, nel piano pluriennale socio-economico e negli altri documenti di programmazione del parco, ad eccezione dei limiti relativi all'attività venatoria per la quale trova applicazione la legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modifiche e integrazioni».

2.— Premette il ricorrente che, sebbene le Regioni abbiano potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, la materia delle aree contigue dei parchi naturali regionali, in quanto relativa alla tutela dell'ambiente, rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

3.— La difesa dello Stato assume, quindi, che il contenuto precettivo del citato articolo lederebbe la suddetta previsione costituzionale, in quanto sia al comma 1, che al comma 2, contiene disposizioni non conformi alla legge statale n. 394 del 1991, la quale individua standard minimi ed uniformi di tutela ambientale validi sull'intero territorio nazionale.

4.— In particolare, l'art. 1, comma 1, della suddetta legge regionale, violerebbe le prescrizioni dell'art. 32, comma 2, della citata legge n. 394 del 1991, nella parte in cui prevede la ridefinizione (in uno, dunque, alla soppressione, stabilita dall'art. 1, comma 2) delle esistenti aree contigue dei parchi naturali regionali, senza la preventiva intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta e con gli enti locali interessati.

5.— Il successivo comma 2 paleserebbe, a sua volta, un contrasto con la previsione contenuta nell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, consentendo l'attività venatoria nelle aree contigue anche ai soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

Il ricorrente richiama, a sostegno delle proprie argomentazioni, la sentenza di questa Corte n. 315 del 2010, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di analoga disposizione, cioè dell'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui essa consentiva la caccia anche a soggetti non residenti nell'area naturale protetta e nell'area contigua.

Espone, inoltre, alla luce della sentenza n. 272 del 2009 della Corte costituzionale, che non può affermarsi l'esistenza di una forma ibrida di "zona contigua", con speciali previsioni urbanistiche adottate dall'ente parco e facoltà, anche per i non residenti, di esercitarvi l'attività di caccia, sia pure senza apposita denominazione o con un'altra formale classificazione.

6.— Infine, il ricorrente ha chiesto la sospensione dell'esecuzione della legge censurata, ricorrendo, a suo avviso, i presupposti di cui all'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

7.— In data 14 marzo 2011 si è costituita la Regione Liguria, la quale ha chiesto che la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile o non fondata.

8.— Assume la difesa regionale, con riguardo all'impugnazione del citato comma 1, che la previsione di cui all'art. 32, comma 2, della legge n. 394 del 1991, non rientra tra i principi fondamentali ai quali la disciplina delle aree protette regionali deve adeguarsi, come individuati dall'art. 22 della stessa legge n. 394 del 1991.

Lo strumento dell'intesa tra la Regione e l'Ente parco è, d'altronde, previsto all'art. 12, comma 4, della stessa legge n. 394 del 1991, contenente la procedura per l'approvazione del piano dei parchi nazionali.

La Regione Liguria ha collocato l'individuazione delle aree contigue e la loro concreta disciplina all'interno del Piano del parco (sono richiamati l'art. 25 della legge n. 394 del 1991 e l'art 18 della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12, che reca "Riordino delle aree protette"). Tale strumento pur essendo un "patto" con il territorio e con le istituzioni locali che lo rappresentano, è adottato formalmente dall'Ente parco ed è approvato dal Consiglio regionale, senza procedimenti d'intesa.

9.— In riferimento all'impugnazione del suddetto comma 2, la Regione deduce che si tratta di una norma transitoria, adottata per offrire risposta urgente alle problematiche aperte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 315 del 2010, relative al mancato prelievo degli ungulati selvatici, in ragione delle seguenti circostanze:

- le aree contigue dei parchi liguri appartengono quasi tutte a territori di comuni montani, scarsamente popolati e con una età media elevata della popolazione, ragione per la quale è impossibile reperire un numero di cacciatori in grado di contenere efficacemente gli ungulati;
- in assenza di un adeguato prelievo, l'entità delle popolazioni di ungulati cresce in modo esponenziale e con essa, l'entità dei danni, con il conseguente esborso di denaro pubblico per i risarcimenti e l'impoverimento dei valori ambientali e paesaggistici del territorio;
- sotto il profilo scientifico, il prelievo deve essere compiuto in determinate epoche, quale appunto quella autunnale e del primo inverno, per conseguire la maggiore efficacia ed il minor danno nei confronti delle altre specie faunistiche;
- eventuali azioni di controllo faunistico, attuate in sostituzione del prelievo venatorio, comportano comunque tempi tecnici incompatibili con l'urgenza del caso.

In questo senso, del tutto necessaria, ed avente un sostanziale valore di salvaguardia, risulta la disposizione contenuta al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2010.

Nelle aree contigue soppresse e per il limitato tempo necessario alla loro ridefinizione da parte della Giunta regionale, tale disposizione fa infatti salvi, al di fuori della disciplina venatoria, le norme di tutela, i vincoli, gli indirizzi, le previsioni contenuti nel piano del parco, nel piano pluriennale socio-economico e negli altri documenti di programmazione del parco.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali regionali).

Ad avviso del ricorrente, le suddette disposizioni, in quanto non conformi all'art. 32, commi 2 e 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che individua standard minimi ed uniformi di tutela ambientale validi sull'intero territorio nazionale, lederebbero la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.— In particolare, l'art. 1, comma 1, della citata legge regionale, prevede che «la Giunta regionale entro il 31 luglio 2011 ridefinisce, previo parere della Commissione consiliare competente da rendersi entro venti giorni, trascorsi i quali si intende favorevole, le aree contigue esistenti dei parchi naturali regionali di cui all'articolo 32 della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

Tale norma violerebbe le prescrizioni dell'art. 32, comma 2, della citata legge n. 394 del 1991, in quanto stabilisce la soppressione delle aree contigue, senza la preventiva intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta e con gli enti locali interessati.

Il comma 2, del medesimo art. 1, prevede che «le aree contigue come disciplinate dal relativo piano del parco o dal provvedimento istitutivo sono soppresse, eccetto le aree contigue speciali individuate dal piano del parco di Montemarcello Magra. La relativa perimetrazione mantiene valore per l'applicazione, quali norme di salvaguardia, dei vincoli, degli indirizzi, delle previsioni contenuti nel piano del parco, nel piano pluriennale socio-economico e negli altri documenti di programmazione del parco, ad eccezione dei limiti relativi all'attività venatoria per la quale trova applicazione la legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modifiche e integrazioni».

Le suindicate disposizioni violerebbero la previsione contenuta nell'art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, consentendo l'attività venatoria anche ai soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

1.2.— Una disposizione, analoga a quella da ultimo richiamata, contenuta nell'art. 25, comma 18, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 315 del 2010, nella parte in cui consentiva la caccia nelle aree contigue anche ai soggetti non residenti nelle aree stesse.

2.— La questione è fondata.

2.1.— La disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, ex multis, sentenza n. 44 del 2011).

In particolare, l'art. 32, comma 2, della citata legge prevede che «i confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle Regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta».

Il comma 3 del medesimo art. 32 stabilisce, a sua volta, che «all'interno delle aree contigue le Regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'art. 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge».

Con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le citate norme regionali, violando quanto previsto dall'art. 32, commi 2 e 3, della legge n. 394 del 1991, abbiano invaso ambiti di competenza legislativa esclusiva statale, con ciò ledendo la richiamata disposizione costituzionale.

3.— Orbene, quanto al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale oggetto di impugnazione, è da osservare che tale disposizione non prevede, ai fini della ridefinizione delle aree contigue dei parchi naturali regionali, la preventiva intesa con l'organo di gestione dell'area protetta, a differenza di quanto, invece, è stabilito dal citato art. 32, comma 2, della legge statale n. 394 del 1991.

L'art. 1, comma 2, della stessa legge regionale, a sua volta, ammette, in modo non dissimile da quanto già stabilito dal citato comma 18 dell'art. 25 della precedente legge reg. n. 29 del 1994, oggetto della richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale sul punto, l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, come stabilito invece tassativamente dall'art. 32, comma 3, della legge statale.

4.— Il rilevato contrasto tra le norme regionali e la legislazione statale determina, quindi, l'illegittimità costituzionale delle prime, in quanto esse, come si è precisato, sono lesive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, alla quale deve essere ricondotto, nel suo complesso, l'art. 32 della legge n. 394 del 1991.

Assume, al riguardo, rilievo la considerazione che la disciplina statale delle aree protette – che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura, attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio a speciale protezione – si estrinseca sia nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività, svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenze n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008), tra i quali deve essere ricompresa anche la previsione dell'intesa in questione per la delimitazione delle aree contigue alle aree protette, sia nella fissazione di limiti all'esercizio della caccia (sentenza n. 315 del 2010), tra i quali, indubbiamente, rientrano quelli relativi alle aree contigue.

4.1.— Con specifico riferimento a tale ultimo profilo, può ulteriormente chiarirsi, secondo quanto già precisato da questa Corte con la sentenza n. 315 del 2010, che le norme contenute nella legge n. 394 del 1991, già nella vigenza del testo originario del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, contenevano principi fondamentali, ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di caccia.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, la attuale, più ampia, competenza legislativa regionale in materia di caccia, conseguente alla trasformazione di tale competenza da concorrente in residuale, non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la natura di standard minimi uniformi, dettati dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Con riguardo alla questione in oggetto, la Regione, pertanto, non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (citata sentenza n. 315 del 2010; v. anche sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009).

A ciò va aggiunto, che già sotto la vigenza dell'art. 117 Cost., nel testo anteriore alla riforma del 2001, questa Corte, con riferimento alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale, aveva precisato che il vincolo derivante dalla normativa statale prima citata «non dipende da una determinata qualificazione della norma che ne esplicita la consistenza, ma dalla stessa

previsione costituzionale della tutela della natura attraverso lo strumento delle aree naturali protette» (già citata sentenza n. 315 del 2010, nonché sentenza n. 366 del 1992).

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, questa Corte ha riconosciuto, con giurisprudenza costante, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di aree naturali protette (ex plurimis, sentenza n. 272 del 2009).

4.2.— In ragione delle suddette argomentazioni, devono essere ritenute prive di rilievo le difese svolte dalla Regione Liguria.

In primo luogo, non può essere accolta la tesi secondo cui l'art. 32 della legge n. 394 del 1991, nel prevedere l'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta, non riguarderebbe le aree contigue, tenuto conto che lo stesso legislatore ligure ha esplicitamente riconosciuto l'applicabilità del citato art. 32 anche alle aree naturali protette regionali, come si evince dalla disposizione contenuta nell'art. 17, comma 3, della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette).

Né assume rilievo l'argomentazione della difesa regionale, secondo cui le disposizioni contenute nell'art. 32 della legge n. 394 del 1991 non potrebbero essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, i quali, soli, sarebbero vincolanti per il legislatore regionale. Al riguardo, è sufficiente osservare che la dicotomia norme di principio-norme di dettaglio viene in rilievo soltanto nell'ambito di competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni, mentre nella specie si tratta di una competenza esclusiva dello Stato. Ciò che qui si verifica è soltanto l'invasione di tale competenza esclusiva statale ad opera di norme regionali; invasione che si sostanzia nella violazione degli standard uniformi di tutela fissati con la citata legge n. 394 del 1991 ed, in particolare, con il suo art. 32.

In secondo luogo, non possono essere condivise le difese regionali che giustificano la intervenuta reiterazione dell'art. 1, comma 2, citato, il cui contenuto precettivo già ha formato oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale (citata sentenza n. 315 del 2010), con il suo carattere meramente transitorio e con considerazioni di fatto che esulano dai criteri regolativi del riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

5.— Alla luce delle considerazioni che precedono, devono ritenersi costituzionalmente illegittimi l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 21 del 2010, nella parte in cui non prevede l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta, e il comma 2, del medesimo articolo, nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

6.— Atteso il contenuto della presente decisione, non occorre provvedere sull'istanza di sospensione formulata dal ricorrente (ex multis, sentenze n. 341, n. 254 e n. 250 del 2009).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 dicembre 2010, n. 21 (Provvedimenti urgenti in materia di aree contigue dei parchi naturali

regionali), nella parte in cui non prevede l'intesa tra la Regione e l'organismo di gestione dell'area protetta;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della medesima legge della Regione Liguria n. 21 del 2010, nella parte in cui consente la caccia nelle aree contigue anche a soggetti non residenti nei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI