

Sentenza: n. 180 del 5 giugno 2019 (deposito del 16 luglio 2019)

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); art. 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; art. 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f); art. 10, c. 1 e 2; art. 14, c. 2, lett. a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42 (Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano); art. 1, c. 17, lett. a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti)

Esito: 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere b), d), e) ed i), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», nella parte in cui non prevede che le funzioni di gestione e organizzazione della REASTA devono essere esercitate, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi di tipo gestorio all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere a), numero 1), b), numeri 1) e 3), e d), numeri 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il loro regolamento e il rispettivo piano, nonché le misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo;

6) illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi disciplinati dal programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco;

7) illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette;

8) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), che ha inserito il comma 2-bis all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

9) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette;

10) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, lettere b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte relativa alle riserve naturali statali e

- alle aree protette regionali, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione;
- 11) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, in relazione alle riserve naturali statali e alle aree protette regionali, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.;
 - 12) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, lettere c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost.;
 - 13) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost..

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 5, commi 1 e 2, lettere b), c), d), e), h) ed i); 6, comma 1, lettera a), numero 1), lettera b), numeri 1) e 3), lettera d), numeri 1) e 3); 7, comma 1, lettere a), b), c), d) e f); 10, commi 1 e 2; 14, comma 2, lettere a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27 dicembre 2016, n. 42, recante «Istituzione Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma, e all'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione.

Con successivo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 17, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), il quale ha modificato rispettivamente gli articoli 5 e 10 della legge regionale n. 42 del 2016, già oggetto di impugnazione, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo e secondo comma, Cost.

In considerazione dell'evidente connessione dei ricorsi, i giudizi sono stati riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché le varie disposizioni impugunate trovano tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse nazionali o regionali. L'istituita Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA), infatti, interesserebbe tutto il territorio regionale, compresi i parchi nazionali oltre che le riserve naturali statali e i parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Tale legge, secondo la giurisprudenza della Consulta, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di modo che le Regioni possono, al riguardo, determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare in peius alla legislazione statale. Le norme censurate, invece, presenterebbero, secondo il ricorrente, profili di contrasto con la normativa statale, tali da renderle costituzionalmente illegittime per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

In relazione ad alcune delle disposizioni censurate, il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione degli articoli 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. Per un verso, infatti, la mancata previsione di conformità al regolamento del parco delle attività volta a volta previste dalle norme censurate determinerebbe una lesione della potestà regolamentare statale, nella specie affidata, dalla legge quadro (legge 394/1991), a tale regolamento; per un altro, la mancata partecipazione degli Enti parco alla gestione e organizzazione della REASTA, per la parte in cui questa si sviluppa all'interno delle aree protette, pregiudicherebbe le funzioni amministrative che lo Stato, in materia di propria competenza, ha loro affidato.

La Corte, nel valutare la compatibilità costituzionale della normativa regionale istitutiva della rete sentieristica, pur riconoscendo che tale normativa interessa ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ha affermato che la vocazione turistica (pur se univoca ed esclusiva) della legge regionale debba necessariamente essere «*correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente*» (così sentenza n. 121 del 2018).

La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro, la quale detta gli standard minimi uniformi di tutela, «*che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius*» (sentenza n. 121 del 2018).

In precedenti occasioni il giudice costituzionale ha già avuto modo di precisare come lo standard minimo uniforme di tutela, riguardante le aree naturali protette, si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree «*di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione*» dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 263 e n. 44 del 2011).

Tale modello di tutela, imperniato sull'istituzione di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale tanto per le riserve naturali statali quanto per le aree protette regionali, seppur per queste ultime la legislazione statale abbia predisposto un quadro normativo meno dettagliato.

Pur essendo intervenuta la Regione Abruzzo a modificare le disposizioni censurate (l.r. Abruzzo 33/2017), la Corte ritiene che non si può escludere che esse abbiano avuto, medio tempore, applicazione e, pertanto, non esiste il presupposto per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Tutte le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri riguardano la previsione di funzioni di tipo gestorio e organizzativo quali: la promozione dell'attività di validazione dei percorsi escursionistici, la promozione della conoscenza, divulgazione e fruizione della Rete escursionistica, alpinistica, speleologica, torrentistica Abruzzo (REASTA), la promozione della formazione e coordinamento della rete delle strutture ricettive funzionali alle attività della REASTA, la promozione della ordinaria gestione e manutenzione della REASTA che la Regione svolgerebbe in collaborazione con Comuni ed associazioni varie (art. 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); art. 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; art. 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f)).

La Corte dichiara le censure fondate in quanto le attività previste dalla legge regionale dell'Abruzzo si esplicano su tutto il territorio regionale e quindi anche nelle aree naturali protette e nel territorio dei parchi nazionali senza che la normativa preveda che tali attività e funzioni debbano essere esercitate in conformità a regolamenti e piani e ad altre misure di salvaguardia adottati dagli enti gestori delle aree protette esistenti; così come non prevede che gli interventi di tipo gestorio svolti all'interno del territorio del Parco nazionale siano subordinati al nulla osta dell'Ente parco.

Allo stesso modo la Consulta ritiene fondata la questione relativa all'approvazione del piano triennale degli interventi straordinari da parte della Regione Abruzzo, quando non prevede espressamente che tale programmazione debba rispettare i regolamenti, i piani e le misure di salvaguardia già previste ed applicate nel perimetro delle aree naturali protette. Ugualmente, la questione si pone per quegli interventi straordinari che il programma triennale prevede di svolgere, attraverso la REASTA, all'interno dei territori dei parchi nazionali senza subordinarli al nulla osta dell'Ente parco (art. 10, c. 1 e 2).

Ugualmente si ritiene che invada la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema l'articolo 14, con particolare riferimento al comma 2, lettere a), b) ed e), che introduce il regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, con cui si disciplinano diversi oggetti anche con riferimento ai territori delle aree protette regionali e statali in quanto interviene su oggetti che sono di competenza dei regolamenti e dei piani delle aree naturali protette e dell'Ente parco.

La Corte, quindi, dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, c. 1 e 2, lett. b), c), d), e), h) ed i); 6, c. 1, lett. a), n. 1, lett. b), nn. 1 e 3, lett. d), nn. 1 e 3; 7, c. 1, lett. a), b), c), d) ed f); 10, c. 1 e 2; e 14, c. 2, lett. a), b) ed e), della legge della Regione Abruzzo 27/12/2016, n. 42 per le parti in cui invadono la competenza delle aree naturali protette regionali e statali.

La Corte si occupa anche delle censure avanzate nei confronti dell'articolo 1, c. 17, lett. a) e c), della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 2017, n. 4 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti). La lettera a) del comma 17, dell'articolo 1 ha modificato l'articolo 5 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, inserendo il comma 2-bis. La norma censurata statuisce che il dirigente della struttura regionale competente in materia può stabilire quali, fra le attività previste dallo stesso articolo 5, siano da ritenere prioritarie nell'ambito dell'attivazione e gestione della REASTA, «*provvedendo ad individuare altresì, tra i soggetti indicati sempre al comma 1, quali siano quelli di cui avvalersi nonché determinare l'importo per la copertura delle eventuali spese*».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione finirebbe per radicare in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di specifici atti di programmazione gestoria, i quali troverebbero applicazione anche all'interno dei parchi, delle riserve naturali statali e delle aree protette regionali, «senza alcuna "previa intesa" con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette». La norma regionale contrasterebbe, pertanto, con la legge n. 394 del 1991 e, specificamente, con gli articoli 1, commi 3 e 4, 2, comma 1, 9 e 12, della citata legge, i quali affidano agli enti parco ed ai soggetti gestori delle aree protette l'attività di gestione dei territori ricompresi al loro interno, nonché «l'autorizzazione all'esecuzione degli interventi destinati ad essere realizzati nei relativi ambiti territoriali».

La Corte dichiara illegittima la disposizione nella parte in cui trova applicazione anche nelle aree naturali protette, poiché, in forza di quanto previsto dalla normativa quadro statale, devono essere gli enti gestori delle aree protette, attraverso gli strumenti regolatori (regolamento e piano), a stabilire non solo quali attività possono compiersi, ma altresì i tempi e i modi di svolgimento di queste, all'interno delle aree protette.

L'articolo 1, comma 17, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2017 ha modificato l'articolo 10 della legge regionale n. 42 del 2016, sostituendo il comma 4. Con tale modifica, il legislatore regionale ha demandato ad un atto dirigenziale, in fase di prima attuazione e nelle more dell'adozione del programma triennale degli interventi straordinari sulla REASTA, l'indicazione delle attività da ritenere prioritarie tra quelle elencate al comma 2 del medesimo articolo e l'individuazione dei soggetti cui affidare la relativa attuazione, nonché la determinazione dell'importo dei contributi da erogare entro il 31 dicembre 2016.

Similmente a quanto rilevato per la modifica apportata all'articolo 5 della legge regionale n. 42 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che in tal modo si sarebbe radicata in capo all'amministrazione regionale la competenza al compimento di specifici atti di programmazione gestoria, i quali troverebbero applicazione anche all'interno delle aree protette, senza alcuna previa intesa con gli enti preposti alla gestione delle aree naturali protette.

La Consulta ritiene le questioni fondate per le medesime ragioni esposte riguardo all'analoga questione concernente il comma 2-bis dell'art. 5: è agli enti gestori delle aree protette che la normativa statale riconosce la competenza a individuare le modalità di svolgimento delle attività che possono compiersi all'interno di tali aree. Ugualmente a quanto avvenuto per la modifica dell'articolo 5 della l.r. Abruzzo 42/2016, la Corte quindi dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione di modifica dell'articolo 10 nella parte in cui si applica alle aree naturali protette sia regionali che statali.