

Sentenza: 6 ottobre 2022, n. 235

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento penale

Parametri invocati: agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g), h), l), m) ed s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della l.r. Abruzzo 14/2021;
- illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Abruzzo 14/2021, nella parte in cui ha sostituito l'art. 12, comma 2, lettera c), della l.r. Abruzzo 42/2011, n. 42, limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022);
- illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Abruzzo 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto l'art. 12, comma 3, della l.r. Abruzzo 42/2011, là dove fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Abruzzo 14/2021.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2021, n. 14 (Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011), in riferimento, complessivamente, agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 97 e 117, secondo comma, lettere g), h), l), m) ed s), della Costituzione, in relazione alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); ad una serie di direttive comunitarie riguardanti la conservazione degli uccelli selvatici, la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, la conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche; al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio; alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive); al decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici); agli artt. 55 e 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale; agli articoli da 133 a 141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)); e all'art. 254 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante il regolamento per l'esecuzione del TULPS.

La legge regionale impugnata reca una nuova disciplina del parco naturale regionale Sirente Velino, apportando, tra le altre, due innovazioni di rilievo: la prima, la ripermetrazione del parco, con riduzione della sua area di circa 6.400 ettari (art. 2); per altro verso, una nuova disciplina degli organi di governo dell'ente parco (art. 3). Su tali due profili si appuntano due dei tre gruppi di censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il terzo gruppo attiene invece alla qualifica di agente di polizia giudiziaria che la legge impugnata assegna alle guardie del parco (art. 8).

L'area protetta de qua costituisce, in Abruzzo, l'unico parco regionale, che si colloca accanto ai tre parchi nazionali insistenti sul territorio regionale. Nel 2015 l'ente parco è stato

commissariato. Non risulta inoltre essere mai stato approvato il piano per il parco, che, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 394 del 1991, costituisce uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale, unitamente al piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla Regione.

L'art. 2 della l.r. Abruzzo 14/2021 prevede al comma 1 una nuova perimetrazione del parco naturale regionale Sirente Velino e rinvia per la definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla stessa legge (Allegato 1). Le censure avanzate investono l'art. 2, sia sotto il profilo della tutela ambientale, sia sotto il profilo della tutela paesaggistica, e riguardano sia l'aspetto contenutistico-sostanziale delle modifiche apportate dal legislatore regionale, sia quello più propriamente procedimentale.

Ciò premesso, l'intervento di ripermetrazione effettuato dalla Regione Abruzzo con la disposizione contestata costituisce una ripermetrazione provvisoria, ossia un intervento di modifica della perimetrazione provvisoria a suo tempo operata in sede di istituzione del parco ai sensi dell'art. 23, comma 1, della legge 394/1991. Infatti, il parco naturale regionale Sirente Velino non risulta ancora dotato di piano del parco e dunque nemmeno di una perimetrazione definitiva.

Pertanto, la disciplina procedimentale di riferimento per il caso di specie non è quella propria della modifica del perimetro definitivo individuato dal piano del parco. Nel caso in esame, si tratta invece della diversa ipotesi della modifica di un elemento della legge istitutiva dell'area protetta regionale non ancora pianificata, con la conseguenza che trova applicazione per esso *la medesima disciplina – contenuta all'art. 23 della legge 394/1991 e, per il rinvio ad opera di quest'ultimo, segnatamente al comma 1, lettera a), del precedente art. 22 – che regola il procedimento istitutivo del parco.*

Nel procedimento che ha condotto all'approvazione della previsione regionale impugnata non risulta rispettato l'obbligo di partecipazione "qualificata" delle province, delle comunità montane e dei comuni previsto dalla citata lettera a) del comma 1 dell'art. 22, secondo cui tale partecipazione si realizza attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta. Un coinvolgimento *rinforzato, dunque, che non si esaurisce nella semplice partecipazione degli enti locali interessati, come prevista per la gestione dell'area protetta, ma esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate alla suddetta lettera a) del comma 1 dell'art. 22.*

Più precisamente, non risulta che siano state effettuate le prescritte conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, né che tale documento d'indirizzo sia stato predisposto, né che siano state operate l'analisi territoriale, l'individuazione degli obiettivi da perseguire e la valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio, *sulla cui base espressamente si realizza la partecipazione, secondo quello che la legge quadro statale sulle aree protette qualifica espressamente come principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali.*

Tutto questo è mancato nel procedimento di formazione della decisione regionale di ripermetrazione provvisoria del parco naturale regionale Sirente Velino, per cui l'art. 2, commi 1 e 2, della l.r. Abruzzo 14/2021 viola l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 e, per il suo tramite, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., *al cui ambito di competenza sono riconducibili le previsioni della citata legge quadro statale sulle aree naturali*

Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 3 della l.r. Abruzzo 14/2021, che reca una nuova disciplina degli organi dell'ente parco. Secondo il ricorrente sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 22, comma 1, lettera c), 23 e 24, comma 1, della legge 394 del 1991, perché la norma impugnata, assorbendo in larga parte i contenuti dello statuto del Parco regionale, fisserebbe direttamente i criteri per la composizione degli organi del parco, nonché i relativi poteri, e determinerebbe un'indebita spoliatura delle potestà regolamentari della

comunità locale da parte del Consiglio regionale, laddove tale regolamentazione deve essere demandata allo Statuto. Le questioni sollevate nei confronti della norma in questione sono giudicate inammissibili dalla Corte per carenza di motivazione.

Viene inoltre impugnato l'art. 8 della l.r. Abruzzo 14/2021, nella parte in cui ha sostituito il comma 2 e introdotto il comma 3 dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011. I due commi prevedono rispettivamente che la sorveglianza sul territorio del parco è affidata ad apposite guardie del parco assegnate all'Ente Parco cui è attribuita la qualifica di agente di polizia giudiziaria di cui all'articolo 57 del codice di procedura penale con apposito decreto prefettizio nei limiti territoriali dell'area protetta di competenza (comma 2, lettera c), e che il personale di cui alle lettere c) e d) del comma 2 svolge il proprio servizio in divisa ed è munito di tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Ente Parco (comma 3).

La questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 8, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011, promossa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è fondata. La competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è *riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale*. Ciò, perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, *che configura la polizia giudiziaria come soggetto ausiliario di uno dei soggetti (il pubblico ministero) del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale*. Viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma in questione limitatamente al periodo in cui è stata in vigore (dal 10 giugno 2021 al 14 gennaio 2022).

Quanto alla questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 8, nella parte in cui ha introdotto il comma 3 dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011, l'impugnativa statale presenta *un carattere ancillare* rispetto a quella avente ad oggetto lo stesso art. 8, nella parte in cui ha sostituito il comma 2, lettera c), dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 42/2011. Conseguentemente, la declaratoria di illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione fa sì che sia fondata anche la questione rivolta al comma 3, nella parte in cui fa riferimento al personale di cui alle lettere c) e d) del comma 2, anziché alla lettera d) del medesimo comma 2.