CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **67/1997** (ECLI:IT:COST:1997:67)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Camera di Consiglio del **27/11/1996**; Decisione del **12/03/1997**
Deposito del **21/03/1997**; Pubblicazione in G. U. **26/03/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23146**
Atti decisi:

N. 67

SENTENZA 12-21 MARZO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi), promosso con ordinanza emessa il 18 settembre 1995 dal pretore di Grosseto nel procedimento penale a carico di Vellutini Andrea ed altro iscritta al n. 267 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di intervento della regione Toscana;

Udito nella camera di consiglio del 27 novembre 1996 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento penale a carico di Vellutini Andrea e Cappuccini Claudio - imputati, tra l'altro, del reato di cui agli artt. 110 del codice penale, 1-sexies della legge 8 agosto 1985, n. 431, in relazione all'art. 82, quinto comma, lettere b), f) e g) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - il pretore di Grosseto, con ordinanza del 18 settembre 1995, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi).

Il giudice a quo sostiene che la norma regionale impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), determinando una violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto, nel prevedere che il rilascio del nulla-osta dell'Ente parco tiene luogo delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici (leggi 29 giugno 1939, n. 1497 e 8 agosto 1985, n. 431) ed idrogeologici (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267), verrebbe di fatto a depenalizzare un comportamento sanzionato da leggi statali.

La censura di incostituzionalità è, secondo il pretore di Grosseto, tanto più evidente in quanto la norma impugnata, pur richiamando l'art. 13 della citata legge n. 394 del 1991, si risolve in un sostanziale aggiramento della normativa statale, poiché il nulla-osta, per sua stessa natura, è funzionale all'emanazione di un successivo provvedimento, ma non può mai sostituirlo. È evidente, invece, che consentire al nulla-osta rilasciato dall'Ente parco di tener luogo delle autorizzazioni previste dalle leggi statali, finirebbe col permettere alle regioni di sottrarsi alle finalità di cui alla legge quadro sulle aree protette, legge che ha inteso conferire allo Stato una serie di poteri, proprio allo scopo di garantire una disciplina uniforme delle aree in questione.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita la regione Toscana, con apposita comparsa, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Grosseto venga dichiarata infondata.

In prossimità dell'udienza la regione ha presentato una memoria, nella quale si insiste nelle precedenti conclusioni.

Rileva in particolare che non vi è alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 13 della legge n. 394 del 1991, perché questa norma si limita a prevedere l'obbligatorietà del nulla-osta dell'Ente parco, principio che la legge regionale non fa che ribadire, richiamando espressamente la norma statale. E d'altronde, tenendo presente che il rilascio delle autorizzazioni per gli interventi in zone soggette a vincolo paesaggistico deve ritenersi atto di competenza regionale, è pienamente legittimo il fatto che la regione Toscana, nell'esercizio dei propri poteri, abbia accentrato in un solo organo, ossia l'Ente parco, il potere di concedere il nulla-osta e di procedere anche alle necessarie valutazioni in materia idrogeologica e paesaggistica. Ad avviso della regione, in altre parole, la normativa impugnata non ha eliminato il controllo di compatibilità tra gli interventi richiesti e la tutela ambientale, ma si è limitata a riunificare presso un solo organo, in un lodevole intento di snellimento dell'azione amministrativa, la concessione del nulla-osta e la valutazione di impatto ambientale. Tale concentrazione, d'altra parte, non lede alcuna competenza funzionale degli enti locali, poiché si tratta di una materia propria della regione, che ha, quindi, il potere di disciplinarla in piena

autonomia.

Considerato in diritto

1. - Viene sottoposta all'esame di questa Corte la questione se l'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi), nella parte in cui prevede che il rilascio del nulla-osta dell'Ente parco tenga luogo delle autorizzazioni previste dalla normativa statale per gli interventi in zone sottoposte a vincoli paesaggistici (leggi 29 giugno 1939, n. 1497 e 8 agosto 1985, n. 431) ed idrogeologici (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267), sia in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, conriferimento all'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, in quanto consente alla regione Toscana di sottrarsi all'uniforme disciplina delle aree protette (trattandosi di materia per la quale la regione ha competenza concorrente) e, in concreto, depenalizza un fatto previsto come reato dalla legge statale.

2. - Il giudice rimettente osserva che molteplici sono le conseguenze che discendono dalla risoluzione del dubbio relativo alla legittimità dell'art. 20, comma 2, della legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24, in forza del quale il nulla-osta dell'Ente parco "tiene luogo, in deroga alle competenze di cui alle vigenti disposizioni, dell'autorizzazione" per interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico ed a vincolo paesaggistico. Tale norma contrasterebbe con l'art. 13 della legge-quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette, che riconosce all'Ente parco solo il potere di adottare il nulla-osta (figura di atto amministrativo che interviene in un procedimento in vista dell'emanazione di un provvedimento), e non anche il potere (spettante ad altra autorità) di autorizzare interventi in zone soggette a vincoli idrogeologici o paesaggistici. In tale contrasto il giudice rimettente ravvisa una violazione dell'art. 117 della Costituzione, che consente alle regioni di emanare nella specifica materia norme legislative soltanto "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato".

3. - La questione non è fondata.

Va premesso che nel vigente ordinamento (art. 69 del d.P.R 24 luglio 1977, n. 616) sono state "trasferite" alle regioni le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, e sono state "delegate" le funzioni per la protezione delle bellezze naturali (art. 82 dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977); quest'ultima norma prevede un potere concorrente dello Stato, dovendo le regioni comunicare la concessione o il diniego di autorizzazione al Ministro per i beni culturali e ambientali, il quale può esercitare un potere di sostituzione o di annullamento.

Deve inoltre considerarsi che l'art. 13 della legge-quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394) distingue l'atto di concessione o autorizzazione dal preventivo nulla-osta dell'Ente parco, ma con riguardo alle aree naturali protette nazionali (Titolo II della legge) e non per le aree naturali protette regionali (Titolo III).

Per queste ultime le regioni sono competenti ad istituire parchi e riserve naturali, a stabilirne le misure di salvaguardia e ad indicare tutti gli elementi del piano; e questo piano ha valore "anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello" (art. 25). Va infine rilevato che l'esercizio di dette competenze della regione può essere svolto, secondo la scelta dei più opportuni modelli organizzativi, da enti che, pur esterni all'organizzazione degli uffici regionali, non possono tuttavia ritenersi estranei alla competenza ed alla struttura regionale.

4. - La regione Toscana, nell'istituire e disciplinare, con la legge 16 marzo 1994, n. 24, gli Enti parco ivi indicati, pur richiamandosi espressamente con riguardo a queste aree protette all'art. 13 della citata legge quadro (che prevede la contemporanea presenza del nulla-osta e dell'atto di autorizzazione), ha tuttavia voluto escludere tale duplicità formale "solo nel caso in cui (il nulla-osta) sia stato espressamente rilasciato e non si sia determinato per decorrenza dei termini". Ha conseguenzialmente stabilito che, in quel caso, il nulla-osta "tiene luogo" dell'autorizzazione per interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico o a vincolo paesaggistico.

Tale disciplina regionale, pur modificando parzialmente il sistema previsto dal cit. art. 13 per i parchi nazionali circa la distinzione fra nulla-osta e autorizzazione, prevede che anche per i parchi regionali continui ad essere necessaria l'autorizzazione e valga la competenza concorrente dello Stato, stabilita in materia dal menzionato art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

5. - Ora non si nega che le figure giuridiche dei due atti amministrativi (nulla-osta e autorizzazione) siano distinte per gli aspetti generali e per quelli particolari, nel senso che, mentre il nulla-osta dell'Ente parco verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento, l'impianto o le opere richieste, le autorizzazioni in zone soggette a vincolo idrogeologico o vincolo paesaggistico sono invece intese a tutelare altri interessi attraverso differenti procedimenti. Né si nega che per l'emanazione dei due atti amministrativi possano richiedersi specifiche capacità tecniche di valutazione, per cui di regola essi promanano da organi distinti.

Tuttavia ciò non appare sufficiente ad escludere la possibilità che la funzione di accertare le condizioni per la emanazione dei due atti faccia capo, anche per esigenze di semplificazione, ad uno stesso organo, ritenuto idoneo a compiere tutte le valutazioni necessarie dal soggetto (la regione) titolare dell'una e dell'altra competenza.

Va peraltro sottolineato che, pur se dal punto di vista formale e da quello soggettivo i due atti possono essere unificati, non altrettanto può dirsi dal punto di vista oggettivo; da ciò deriva che l'espressione "tiene luogo" va intesa non nel senso che il semplice nulla-osta limitato alla valutazione della predetta conformità equivalga per ciò solo alle autorizzazioni relative ai vincoli idrogeologico e paesaggistico, bensì nel senso che l'Ente parco è chiamato a compiere contestualmente entrambe le valutazioni, ivi comprese quelle di spettanza della regione. E non deve ritenersi che questo diverso sistema abbia derogato o limitato il regime sanzionatorio relativamente alle mancanze o ai vizi degli atti richiesti dalla legge. È ovvio, inoltre, che restano fermi gli strumenti e le competenze in relazione alla diversa tutela degli interessi pubblici di altri settori interessati.

Da tanto consegue che l'ulteriore doglianza evidenziata dal giudice a quo, ossia quella relativa ad un presunto effetto depenalizzante della norma impugnata - effetto da ritenersi peraltro esorbitante dai poteri normativi della regione - non ha ragion d'essere alla luce della corretta interpretazione del sistema vigente il quale lungi dall'alterare il meccanismo sanzionatorio di cui alle norme vigenti ha soltanto compiuto uno snellimento dell'azione amministrativa, nello spirito dell'art. 97 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della

legge regionale della Toscana 16 marzo 1994, n. 24 (Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli. Soppressione dei relativi consorzi), sollevata dal pretore di Grosseto, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.