CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **389/1999** (ECLI:IT:COST:1999:389)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **27/04/1999**; Decisione del **13/10/1999**
Deposito del **22/10/1999**; Pubblicazione in G. U. **27/10/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24955**
Atti decisi:

N. 389

SENTENZA 13-22 OTTOBRE 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. 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, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del comitato per le aree naturali protette del 2 dicembre 1996, recante "Elenco ufficiale delle aree naturali protette", promosso con ricorso della provincia di Bolzano, notificato l'11 agosto 1997, depositato in cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 46 del registro conflitti 1997;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 1999 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi gli avv.ti Sergio Panunzio e Roland Riz per la provincia di Bolzano e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'11 agosto 1997, depositato il successivo 26 agosto, la provincia di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione del comitato per le aree naturali protette del 2 dicembre 1996, recante "Elenco ufficiale delle aree naturali protette".

Secondo la ricorrente, il comitato, omettendo di inserire in detto elenco, previsto dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), numerose riserve istituite dalla provincia sul proprio territorio, ha leso le proprie competenze, di tipo esclusivo, in materia di tutela del paesaggio, di caccia e pesca, di alpicoltura e parchi per la protezione della flora e fauna, nonché la propria autonomia finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 8, primo comma, nn. 6, 15, 16 e 21 dello statuto speciale, e del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino Alto-Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), delle disposizioni del titolo VI dello stesso statuto e della relativa disciplina di attuazione stabilita dall'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino Alto-Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige in materia di finanza regionale e provinciale), e dall'art. 4, ultimo comma, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

1.1. - La Provincia premette che, in occasione dell'aggiornamento dell'elenco precedente, approvato il 21 dicembre 1993, aveva chiesto che fossero inseriti nell'elenco ufficiale delle aree protette i sette parchi naturali ed altre 27 riserve naturali, ovvero biòtopi, esistenti nel suo territorio, e che il Comitato per le aree protette ha rigettato la richiesta per tutti i sette parchi naturali e l'ha accolta soltanto per 15 dei 27 biòtopi. Secondo la ricorrente, l'omesso inserimento nell'elenco delle aree escluse sarebbe stato determinato dalla circostanza che la normativa provinciale consente in esse l'attività venatoria, in quanto il nono capoverso della delibera impugnata richiama espressamente la decisione del Comitato di non inserire le aree protette per le quali le deroghe al divieto di caccia non sono riconducibili alle ipotesi previste dal comma 4 dell'art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991. La Provincia sostiene che il Comitato non avrebbe potuto adottare una tale determinazione e che, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 394 del 1991, avrebbe dovuto soltanto limitarsi a verificare se le aree fossero state istituite quali "aree protette" ai sensi della normativa della Provincia. Infatti, a suo avviso, la sentenza n. 366 del 1992 della Corte avrebbe chiarito che il potere del Comitato di specificare i territori sottoposti a tutela non lede le competenze provinciali, proprio perché "la specificazione delle aree naturali protette di rilievo regionale deve avvenire sulla base dell'individuazione già effettuata dalle leggi regionali".

1.2. - Secondo la ricorrente, non spetterebbe al Comitato valutare il regime dell'attività venatoria nelle aree protette provinciali, in quanto essa è titolare di competenza esclusiva nella materia, ed il divieto di caccia nelle aree protette non costituisce un principio vincolante per la sua legislazione. Inoltre, la legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14 disciplina rigorosamente il profilo in esame, stabilendo che i biòtopi istituiti con le leggi ivi indicate sono tutti delimitati come oasi di protezione, per le quali vige "una determinata disciplina di caccia in armonia con esigenze dell'area". Di conseguenza, tutti gli abbattimenti consentiti anche nelle aree protette

sarebbero "selettivi", compatibili con il regime venatorio previsto dalla disciplina statale, la quale non impone un divieto assoluto di caccia nei parchi naturali, consentendo (all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991) "prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici".

La Provincia lamenta, infine, la lesione della propria autonomia finanziaria, in quanto l'inserimento dell'area protetta nell'elenco ufficiale costituisce condizione, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 394 del 1991, per l'assegnazione di contributi a carico dello Stato. In particolare, sarebbe violato l'art. 5 della legge n. 386 del 1989, che dispone la partecipazione delle Province autonome ai finanziamenti comunque previsti a favore delle regioni, prescindendosi da qualunque adempimento previsto dalle leggi relative che non siano i criteri per il relativo riparto.

1.3. - Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Bolzano deduce che il potere del Comitato per le aree naturali protette di specificare i territori sottoposti a tutela naturalistica non riguarda l'approvazione dell'elenco, bensì la predisposizione del programma triennale delle aree interessate. A suo avviso, posto che la definizione dei confini delle aree protette deve avvenire sulla base del vincolo costituito dalla "individuazione delle aree già effettuata (...) dagli enti competenti", a maggior ragione un tale vincolo, sussistente in via di programmazione del sistema delle aree naturali protette, limita l'attività del Comitato allorché si tratta di approvarne il relativo elenco. L'esclusione dall'elenco di aree protette istituite come tali dalle regioni sarebbe possibile "solo in casi eccezionali, di palese e radicale non corrispondenza" delle stesse rispetto alla classificazione e definizione legislativa, nessuno dei quali ricorre nella fattispecie in esame.

La Provincia deduce, infine, che l'atto impugnato richiama erroneamente l'art. 11 della legge quadro sulle aree protette, in quanto la disposizione riguarda esclusivamente i parchi e le riserve naturali di carattere nazionale, mentre il divieto di caccia per le riserve regionali è contenuto nell'art. 22 della stessa legge, che però, sul punto, non è applicabile, sempre ad avviso della ricorrente, alla Provincia di Bolzano, in quanto non richiamato dallo stesso art. 22 fra i principi vincolanti anche la competenza esclusiva delle autonomie speciali.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

La difesa dello Stato rileva che l'art. 4, comma 1, lett. a) della legge n. 394 del 1991, stabilendo che il Comitato per le aree naturali "specifica i territori che formano oggetto del sistema delle aree naturali protette", attribuisce a detto organo anche il potere di escludere dal relativo elenco aree già individuate dai competenti organi locali. Di conseguenza, ad avviso della difesa erariale, oggetto del contendere non è tanto la competenza della Provincia autonoma di istituire e disciplinare le aree naturali protette del proprio territorio, quanto piuttosto la competenza dello Stato di "sottoporre alla valutazione del Comitato, ai fini dell'inserimento o meno nell'elenco ufficiale (...) anche i parchi regionali istituiti all'interno del territorio di Bolzano". Al riguardo, la tesi che il Comitato "debba recepire in modo puramente notarile le istanze provinciali (...) senza poter operare alcun tipo di valutazione" è smentita, secondo l'Avvocatura generale, dalla sentenza n. 366 del 1992 di questa Corte, che avrebbe individuato la competenza del Comitato nel "determinare, in via di massima sulla base dell'individuazione effettuata dalle vigenti leggi statali o regionali (o provinciali), l'insieme dei territori sottoposti al sistema di tutela naturalistica".

Considerato in diritto

1. - Il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato ha per oggetto la deliberazione in data 2 dicembre 1996, con cui il Comitato per le aree naturali protette non ha inserito nell'"Elenco ufficiale delle aree naturali protette", in riferimento a presunte difformità dalla vigente normativa venatoria, 7 parchi e 12 aree naturali istituite dalla Provincia nel proprio territorio, così violando, ad avviso della ricorrente, l'art. 8, comma primo, nn. 6, 15, 16 e 21 dello statuto speciale, come attuato dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, nonché le disposizioni del titolo VI dello stesso statuto, quali risultano dai decreti legislativi nn. 266 e 268 del 16 marzo 1992, anche in relazione all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386.

Secondo la Provincia ricorrente non spetta infatti al Comitato di valutare il regime dell'attività venatoria vigente nelle aree protette al fine del loro inserimento nel predetto elenco, dovendo invece tale organo limitarsi a verificare soltanto che le aree stesse siano state istituite quali "aree protette", ai sensi della normativa della Provincia, competente in materia.

2. - Il ricorso deve essere accolto.

Il profilo costituzionalmente rilevante del conflitto in esame si incentra sulla menomazione delle attribuzioni che la Provincia ricorrente avrebbe subìto in relazione all'asserito cattivo esercizio, da parte dell'apposito Comitato, del potere di approvazione dell'elenco ufficiale delle aree naturali protette.

In proposito occorre ricordare che la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 ha previsto l'affidamento al Comitato per le aree naturali protette (soppresso peraltro dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) principalmente dei compiti di individuare e classificare le aree protette nonché di adottare il programma triennale per le aree naturali da tutelare. Si tratta di competenze rilevanti per la complessiva gestione delle aree protette, che proprio per questa ragione sono affidate ad un organo a composizione paritetica fra Stato e regioni, nel quale appunto "si compiono valutazioni di interesse per l'intera collettività e si determinano globalmente le articolazioni territoriali delle aree sottoposte tanto alla tutela di rilievo nazionale (o internazionale) quanto a quella di rilievo regionale (o provinciale)" (sentenza n. 366 del 1992).

Nel quadro di queste funzioni primarie va considerato l'ulteriore e più circoscritto compito del Comitato, previsto dall'art. 3, comma 4, lettera c della citata legge n. 394 del 1991, di approvare l'elenco ufficiale delle aree naturali protette. Si tratta di una competenza che viene esercitata periodicamente sulla base delle proposte di aggiornamento dell'elenco formulate dal Ministro dell'ambiente (art. 5, comma 2), previa apposita istruttoria, affidata ad una segreteria tecnica, sulle caratteristiche dei territori segnalati dai rispettivi enti titolari al Ministro dell'ambiente.

Questo procedimento naturalmente implica, ai fini del corretto esercizio del potere di approvazione, una fase ricognitivo-accertativa, da parte del Comitato, in ordine alla conformità dei provvedimenti istitutivi di forme di protezione naturalistica del territorio ai criteri che definiscono la tipologia legislativa delle aree naturali protette. L'accertamento deve peraltro intendersi limitato, in coerenza con la natura e il tipo delle competenze legislativamente attribuite al Comitato stesso, ai soli profili che riguardano la delimitazione dell'area protetta e la correttezza della classificazione adottata in base ai caratteri naturalistici ed ambientali presenti nel territorio, senza estendersi agli aspetti contenutistici delle misure regolamentari-organizzative dell'area stessa, tra cui appunto quelli relativi alla disciplina venatoria, i quali rientrano invece nell'ambito di una specifica competenza dell'organismo di gestione del parco o comunque del soggetto che ha istituito il parco stesso.

Il carattere limitato dell'accertamento rimesso al Comitato trova del resto conferma anche nello stesso provvedimento impugnato, che richiama, nel preambolo, la deliberazione 21 dicembre 1993 del Comitato medesimo, la quale, a sua volta, fa espresso rinvio alla

deliberazione 1 dicembre 1993 recante le "modalità per la redazione e l'approvazione dell'Elenco ufficiale delle aree protette", che appunto prevede, all'art. 4, quali requisiti per l'iscrizione nell'elenco: la presenza nell'area protetta dei valori naturalistici ed ambientali indicati all'art. 1, comma 2, della legge n. 394 del 1991, l'esistenza di un formale provvedimento istitutivo, di un soggetto gestionale e di un bilancio economico-finanziario.

Se questi sono i requisiti che anche lo stesso Comitato ritiene necessari per l'iscrizione di determinate zone nell'elenco è evidente che il suo potere di accertamento debba limitarsi ai profili corrispondenti. D'altronde, solo in riferimento ai casi in cui un'area protetta venga istituita per ragioni di necessità ed urgenza, la legge prescrive esplicitamente al Comitato l'obbligo di esaminare, oltre agli altri requisiti, anche le specifiche misure di salvaguardia adottate (art. 6, comma 1), mentre nulla in questo senso è disposto in riferimento a tutti gli altri casi.

Il potere di approvazione del Comitato è dunque configurabile come attività di certazione legale dei requisiti prescritti, che si esplica nella forma dell'iscrizione nell'elenco ufficiale delle aree naturali protette, la quale costituisce il presupposto per l'assegnazione alle sole aree "iscritte" di particolari contributi a carico dello Stato (art. 5, comma 3) nonché, più in generale, per l'applicazione delle specifiche norme della legge n. 394. Da tale forma di certazione deve ritenersi escluso, per le ragioni indicate, ogni sindacato di legittimità inerente, come nella fattispecie in esame, a misure di disciplina venatoria relative al divieto di caccia, vigenti all'interno delle predette aree, poiché verrebbe a riguardare profili regolamentari-organizzativi, la cui valutazione è invece rimessa a sedi e tempi diversi da quelli propri del Comitato.

Per tutti questi motivi è pertanto individuabile, nella deliberazione oggetto del conflitto in esame, una forma di cattivo esercizio del potere, giacché la menomazione delle attribuzioni provinciali non è stata causata dal contenuto dispositivo dell'atto impugnato, di per sé rientrante, in linea di principio, nella sfera di competenza del Comitato, ma piuttosto dalla motivazione addotta a sostegno.

3. - L'accoglimento del ricorso in quanto al Comitato non compete, in sede di approvazione dell'elenco ufficiale delle aree protette, di valutare la legittimità di misure di disciplina venatoria relative al divieto di caccia, vigenti nei territori interessati, non può tuttavia in alcun modo significare l'irrilevanza del regime della caccia rispetto alle aree naturali protette. Va invece ribadito che il divieto della caccia nella zona protetta inerisce, come già affermato da questa Corte, alle finalità essenziali della protezione della natura, sicché il vincolo che ne deriva anche nei confronti delle competenze esclusive regionali (o provinciali) "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" (sentenza n. 366 del 1992). L'istituzione di riserve naturali si configura quindi come una tipica forma di intervento preordinato "alla conservazione del bene naturale, in quanto tale comportante l'esclusione di ogni attività che possa comprometterne il relativo stato" (sentenza n. 35 del 1995).

Si spiega così perché vincoli del genere, più o meno modulati sul criterio dei prelievi faunistici e degli abbattimenti selettivi autorizzati in funzione della ricomposizione di squilibri ecologici, siano presenti nella legislazione relativa alle aree protette ed alla disciplina della caccia (cfr. sentenza n. 168 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato per le aree naturali protette, non accogliere le richieste di iscrizione nell'Elenco ufficiale delle aree naturali protette di sette parchi naturali provinciali e di dodici riserve naturali già individuati dalla Provincia di Bolzano, sotto il profilo che in tali aree "le deroghe al divieto di cui al comma 3 punto a) dell'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 non siano esplicitamente riconducibili a quanto indicato dal comma 4, art. 11 della legge medesima";

Annulla di conseguenza, nella parte corrispondente, la deliberazione del Comitato medesimo 2 dicembre 1996.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 ottobre 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 ottobre 1999.

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.