

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **429/2004** (ECLI:IT:COST:2004:429)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ONIDA** - Redattore: **QUARANTA**

Udienza Pubblica del **16/11/2004**; Decisione del **16/12/2004**

Deposito del **29/12/2004**; Pubblicazione in G. U. **05/01/2005**

Norme impugnate:

Massime: **29018 29019**

Atti decisi:

SENTENZA N.429 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 29 ottobre 2003, n. 26 (Modifica della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» e della legge regionale 9 maggio 2002, n. 10 «Rideterminazione del termine previsto dall'art. 58, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 29 dicembre 2003, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2004 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 dicembre 2003 e depositato il 7 gennaio 2004, ha sollevato, ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 114 della Costituzione - dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 29 ottobre 2003, n. 26 (Modifica della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» e della legge regionale 9 maggio 2002, n. 10 «Rideterminazione del termine previsto dall'articolo 58, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»).

2.— La suddetta norma aggiunge il comma 4bis all'art. 64 della citata legge n. 11 del 2001, la cui rubrica reca *Funzioni degli enti parco*.

La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale prevede che nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali e nelle aree di protezione esterna agli stessi, oggetto di vincolo ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), le funzioni disciplinate dall'art. 61, comma 1, lettera b), numero 2, riguardanti opere o lavori di competenza degli Enti parco nazionali o da essi anche indirettamente realizzati, nonché le funzioni di cui all'art. 63, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale, sono esercitate dall'Ente parco successivamente alla stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale tra l'Ente stesso, la Regione e lo Stato, per la determinazione delle relative modalità di esercizio.

L'art. 61, sopra citato della legge regionale n. 11 del 2001, la cui rubrica reca *Funzioni della Regione*, al comma 1, lettera b), prevede che «Sono di competenza della Regione, in quanto richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, le seguenti funzioni già delegate dallo Stato, ai sensi dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977:

a) [omissis];

b) rilascio di autorizzazioni, funzioni di vigilanza e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori in materia di beni ambientali relativi ad opere o lavori:

1) [omissis];

2) di enti o aziende concessionari pubblici o dipendenti dallo Stato o dalla Regione».

L'art. 63 della medesima legge, la cui rubrica reca *Funzioni dei comuni*, al comma 1, lettera a), prevede che «Sono subdelegate ai comuni, secondo le disposizioni vigenti, le seguenti funzioni:

a) rilascio delle autorizzazioni e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori nelle fattispecie diverse da quelle previste dall'articolo 61, comma 1, lettera b), comprese quelle relative alle linee telefoniche interrattate, agli impianti per l'allacciamento delle singole utenze ed ai punti telefonici pubblici con esclusione delle funzioni previste da specifiche leggi regionali».

3.— Ad avviso del ricorrente, «la norma eccede chiaramente l'ambito delle competenze

regionali, sotto un duplice profilo».

In primo luogo, la disposizione censurata «concreta un illegittimo condizionamento dell'attività dell'Ente parco e risulta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione».

In tal modo si condizionerebbe a preventivi accordi o all'assenso di altri enti il rilascio del nulla osta di competenza dell'Ente parco, previsto dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La norma da ultimo richiamata riconosce come autorità di gestione del parco nazionale l'Ente parco ed allo stesso affida, tra l'altro, il compito di verificare la conformità di eventuali concessioni o autorizzazioni, relative ad opere ed interventi all'interno dell'area, al piano del parco e al suo regolamento e «deve ritenersi vincolante e non derogabile dalle Regioni, quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che, così come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 536 del 2002), legittima lo Stato a dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali».

In secondo luogo, la disposizione in questione impone allo Stato, in termini di obbligatorietà, l'esercizio di un'attività amministrativa, cioè la stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale, per la determinazione delle modalità di esercizio delle prerogative degli Enti parco. In ordine a tale profilo, pertanto, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

4.— Con memoria depositata il 27 gennaio 2004 si è costituita la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta, eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso e chiedendo, nel merito, che lo stesso venga dichiarato non fondato.

La Regione deduce che il ricorso è inammissibile, in quanto l'effettiva applicabilità della norma è, in ogni caso, subordinata alla stipula di una convenzione o di un accordo tra l'Ente parco, lo Stato e la Regione. «Conseguentemente, ove la disposizione sia ritenuta lesiva delle prerogative dell'Ente nazionale o anche semplicemente inopportuna, la stessa può essere resa inoperante semplicemente omettendo la stipula della convenzione o dell'accordo ivi previsti».

La Regione osserva che i motivi di censura proposti con il ricorso «costituiscono l'effetto di travisamento del significato della norma impugnata», in quanto la disposizione in esame si riferisce soltanto alle funzioni di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 del d. lgs. n. 490 del 1999, già delegate dallo Stato alle Regioni con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

La norma, pertanto, non si riferisce né direttamente, né indirettamente alle funzioni di rilascio del nulla osta di cui all'art. 13 della legge n. 394 del 1991 e scaturisce da una richiesta formale dell'Ente parco delle Dolomiti Bellunesi - unico parco nazionale presente nel territorio della Regione Veneto - al fine di semplificare l'*iter* amministrativo delle opere da realizzarsi all'interno del perimetro del Parco stesso.

Pertanto la disposizione in esame «non comprime alcuna funzione di competenza dell'Ente parco ma, all'opposto, ne ammette l'estensione, riconoscendo all'Ente parco la competenza al rilascio anche dell'autorizzazione paesaggistica, in via ordinaria di competenza regionale».

5.— Con memoria depositata il 14 ottobre 2004, l'Avvocatura generale dello Stato, preso atto delle argomentazioni difensive formulate dalla Regione Veneto, ha insistito nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma.

La difesa dello Stato rileva che la norma in esame «lungi dall'essere chiara (...) riesce (...) a creare confusione normativa, a tutto svantaggio dell'efficacia degli strumenti di tutela delle aree protette approntati dall'ordinamento». Deduce, infine, che la Regione non ha alcun potere di prevedere o imporre che l'esercizio di determinate funzioni, inerenti alla tutela delle aree protette, sia subordinato alla stipula di convenzioni o accordi interistituzionali tra l'Ente parco, la Regione e lo Stato.

6.— In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito le argomentazioni svolte al momento della costituzione. In particolare, osserva che la disposizione in esame non attiene alle funzioni di cui all'art. 13 della legge n. 394 del 1991. La previsione della stipula dell'accordo o della convenzione non costituisce, altresì, un'imposizione nei confronti dell'Ente parco, suscettibile di limitare i poteri allo stesso attribuiti dalla legge statale, ma è diretta ad ampliare i poteri dell'Ente medesimo, prevedendo che quest'ultimo sia competente anche in ordine alla concessione dell'autorizzazione paesaggistica.

Considerato in diritto

1.— Il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 29 ottobre 2003, n. 26 (Modifica della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» e della legge regionale 9 maggio 2002, n. 10 «Rideterminazione del termine previsto dall'articolo 58, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 114 della Costituzione.

2.— Detta norma aggiunge il comma 4-bis all'art. 64 della citata legge della Regione Veneto n. 11 del 2001.

La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale prevede che nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali - nel territorio della Regione Veneto ricade il Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi - e nelle aree di protezione esterna agli stessi, oggetto di vincolo ai sensi dell' art. 146 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), le funzioni, disciplinate dall'art. 61, comma 1, lettera b), numero 2, riguardanti opere o lavori di competenza degli Enti parco nazionali o da essi anche indirettamente realizzati, nonché le funzioni di cui all'art. 63, comma 1, lettera a), della medesima legge regionale, sono esercitate dall'Ente parco successivamente alla stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale tra l'Ente stesso, la Regione e lo Stato, per la determinazione delle relative modalità di esercizio.

3.— La questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri è articolata in due distinte censure.

Con la prima viene dedotto che la norma impugnata dà luogo ad un illegittimo condizionamento dell'attività dell'Ente parco, al quale compete - ai sensi dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) - il rilascio del nulla osta per la realizzazione di interventi all'interno del perimetro del parco o nelle zone ad esso limitrofe.

Vi sarebbe, quindi, la lesione della competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente", riservata, in via esclusiva, allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Con la seconda censura si afferma che la disposizione impugnata impone allo Stato, come obbligatorio, l'esercizio di un'attività amministrativa, consistente nella stipula di un accordo interistituzionale o di una convenzione per la fissazione delle modalità di esercizio di funzioni proprie dell'Ente parco.

4.— Innanzitutto, occorre delineare il quadro normativo regionale in cui si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 61 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2001, la cui rubrica reca *Funzioni della Regione*, al comma 1, lettera *b*), prevede che «Sono di competenza della Regione, in quanto richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, le seguenti funzioni già delegate dallo Stato, ai sensi dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977:

a) [omissis];

b) rilascio di autorizzazioni, funzioni di vigilanza e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori in materia di beni ambientali relativi ad opere o lavori:

1) [omissis];

2) di enti o aziende concessionari pubblici o dipendenti dallo Stato o dalla Regione».

L'art. 62 della legge regionale in questione, la cui rubrica reca *Funzioni delle province*, dispone la subdelega alle Province delle funzioni concernenti:

«a) compilazione degli elenchi delle bellezze naturali ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 31 ottobre 1994, n. 63;

b) competenze in materia di funzionamento della commissione provinciale per apposizione e revisione vincoli paesaggistici».

Il successivo art. 63, la cui rubrica reca *Funzioni dei comuni*, al comma 1, lettera *a*), prevede che «Sono subdelegate ai comuni, secondo le disposizioni vigenti, le seguenti funzioni:

a) rilascio delle autorizzazioni e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori nelle fattispecie diverse da quelle previste dall'articolo 61, comma 1, lettera *b*), comprese quelle relative alle linee telefoniche interrimate, agli impianti per l'allacciamento delle singole utenze ed ai punti telefonici pubblici con esclusione delle funzioni previste da specifiche leggi regionali».

In detto contesto normativo si inserisce la disposizione della legge regionale n. 26 del 2003 della cui legittimità costituzionale il ricorrente dubita.

5.— Così ricostruita la disciplina sulla quale va ad incidere la norma impugnata, si può passare all'esame della prima censura avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

6.— La questione non è fondata nei termini di seguito indicati.

La difesa dello Stato - nel sostenere che la disposizione impugnata eccede l'ambito delle competenze regionali, in quanto incide sulle competenze attribuite all'Ente parco dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991, nella materia "tutela dell'ambiente", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione - muove da un erroneo presupposto interpretativo.

Il citato comma 4-*bis* opera, in prospettiva, un ampliamento delle competenze degli Enti parco, attribuendo loro, come si è già precisato:

- funzioni in origine delegate alla Regione, ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), vale a dire quelle previste dall'art. 61, comma 1, lettera *b*), numero 2, della legge regionale n. 11 del 2001, concernente il rilascio di autorizzazioni, le funzioni di vigilanza e l'adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori per opere e lavori di competenza di enti o aziende concessionari pubblici o dipendenti dallo Stato o dalla Regione;

- funzioni anch'esse delegate alle Regioni e già subdelegate ai Comuni, vale a dire previste dall'art. 63, comma 1, lettera *a*), della stessa legge regionale n. 11 del 2001.

Tale ampliamento, peraltro, è subordinato alla stipulazione della convenzione o dell'accordo interistituzionale sopra richiamato.

Non è, quindi, fondata la tesi prospettata dal ricorrente, secondo la quale la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 26 del 2003 inciderebbe su competenze dell'Ente parco, previste e disciplinate dalla legislazione statale, ed in particolare dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991.

L'art. 13 della citata legge n. 394 del 1991, la cui rubrica è *Nulla osta*, dispone, al comma 1, che «Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato. [...]».

Orbene, il nulla osta in questione è atto diverso dall'autorizzazione paesaggistica relativa all'intervento, agli impianti ed alle opere da realizzare all'interno del parco. Esso è un atto endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione. Né appare possibile interpretare il suddetto comma 4-*bis* nel senso che l'accordo o la convenzione ivi previsti possano, in qualche modo, incidere sul rilascio del nulla osta dell'Ente parco, in quanto si tratterebbe di un'interpretazione contrastante sia con la lettera che con la *ratio* dell'innovazione disposta dalla legge regionale n. 26 del 2003. Il nulla osta dell'Ente parco, pertanto, non costituisce oggetto di alcuna interferenza ad opera della norma censurata e continua ad essere disciplinato esclusivamente dall'art. 13 della legge statale n. 394 del 1991 come competenza propria dell'Ente medesimo.

D'altronde, in tal senso ha concluso la stessa difesa della Regione.

Deve quindi escludersi la illegittimità costituzionale della disposizione in esame, sotto l'aspetto denunciato, in quanto la stessa non incide sulle attribuzioni dell'Ente parco previste dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991, e non interferisce, dunque, sulla competenza esclusiva di quest'ultimo al rilascio del nulla osta, con la precisazione che l'accordo interistituzionale o la convenzione previsti dall'art. 4-*bis* in nessun caso possono avere ad oggetto i contenuti e la portata del nulla osta sopra citato. Non vi è, pertanto, alcuna lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

7.— Deve essere, ora, esaminata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 114 della Costituzione.

Il ricorrente deduce che la norma impugnata, in violazione dell'indicato parametro costituzionale, imporrebbe allo Stato, in modo non consentito, l'esercizio di una attività amministrativa consistente nella «stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale» per la determinazione delle modalità di esercizio delle prerogative dell'Ente parco.

Al riguardo la Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto il profilo della

manca di capacità lesiva della norma impugnata.

8.— L'eccezione è fondata.

È pur vero che, come questa Corte ha avuto modo di affermare (sentenza n. 134 del 2004), forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa. Ciò in quanto esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati.

Tuttavia, proprio il tenore della norma censurata esclude che la stessa imponga allo Stato il compimento di determinate attività.

Ed in effetti senza consenso dello Stato e dell'Ente parco il meccanismo previsto dall'art. 4-bis è destinato a non funzionare, sicché il riparto delle competenze tra Regione, Province e Comuni e lo stesso Ente parco, senza la stipulazione della convenzione o dell'accordo in questione, resta regolato dalle originarie disposizioni contenute negli artt. 61, 62, 63 e 64 della legge regionale n. 11 del 2001 e secondo il riparto di competenze precedentemente previsto.

Pertanto, non aderendo alla stipulazione dell'accordo o della convenzione, i suddetti enti, secondo una valutazione eminentemente discrezionale, hanno la possibilità di continuare ad applicare la precedente disciplina, sicché non può ritenersi prevista alcuna attività obbligatoria a loro carico, né alcuna limitazione alla sfera delle rispettive competenze istituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Veneto 29 ottobre 2003, n. 26 (Modifica della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» e della legge regionale 9 maggio 2002, n. 10 «Rideterminazione del termine previsto dall'articolo 58, comma 2, della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11: Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 2, della predetta legge della Regione Veneto n. 26 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 114 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2004.

F.to:

Valerio ONIDA, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.