# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **70/2011** (ECLI:IT:COST:2011:70)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **FINOCCHIARO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **23/02/2011**
Deposito del **03/03/2011**; Pubblicazione in G. U. **09/03/2011**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Basilicata 29/01/2010, n. 4, che inserisce il c. 9° all'art. 19 della legge della Regione Basilicata 28/06/1994, n. 28.
Massime: **35451**
Atti decisi: **ric. 57/2010**

## SENTENZA N. 70

## ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 28 giugno 1994, n. 28, individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree protette in Basilicata) che inserisce il comma 9 all'art. 19, della legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28 (Individuazione,

istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 marzo-6 aprile 2010, depositato in cancelleria il 7 aprile 2010 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso del 7 aprile 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 28 giugno 1994, n. 28, individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree protette in Basilicata) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Rileva il ricorrente che la legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28 (Individuazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata), ha previsto all'art. 19 la disciplina del "Piano per il Parco". In particolare, il comma 3 della predetta norma, in conformità all'art. 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) stabilisce che i piani per i Parchi devono prevedere il divieto di attività e opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e ai rispettivi habitat. La predetta legge regionale n. 28 del 1994 è stata modificata dalla legge regionale n. 4 del 2010. In particolare, l'art. 1 di tale legge ha inserito, all'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1994, dopo il comma 8, il seguente comma 9: «Gli enti Parco regionali, i cui territori sono ricompresi nei Piani Paesistici di Area Vasta di cui alla L.R. n. 3 del 1990, nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli stabiliti dalla legislazione vigente, possono approvare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco per l'esercizio delle attività consentite, anche in deroga al precedente comma 3, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, sentito il parere della Terza Commissione Consiliare Permanente competente in relazione alla congruità delle deroghe previste dal regolamento provvisorio rispetto alla legislazione vigente e previo parere del Comitato Scientifico per l'Ambiente di cui all'art. 11 della L.R. n. 28 del 1994 per gli aspetti ambientali».

Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2010 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. L'art. 22, comma 1, lettera d), della legge n. 394 del 1991 prescrive infatti per l'adozione dei regolamenti delle aree naturali protette regionali il rispetto dei principi di cui all'art. 11 della stessa legge, il quale nel comma 3 prevede che «il regolamento del Parco (...) è adottato dall'Ente parco» e che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat».

L'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2010, infatti, non solo attribuisce al Consiglio Regionale un potere regolamentare in materia di parchi, che invece la legge statale riserva alla competenza dell'Ente Parco, ma consente altresì di derogare ai divieti che l'art. 19, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1994 stabilisce in conformità all'art. 11, comma 3, della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, così interferendo in un ambito, quello della tutela

del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.

2. – Con memoria del 27 aprile 2010, si è costituita la Regione Basilicata chiedendo che il ricorso venga respinto.

Rileva la Regione Basilicata che la norma impugnata non è rivolta a tutti gli enti parco regionali ma esclusivamente a quelli i cui territori ricadono nei piani paesistici di area vasta di cui alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 (Piani regionali paesistici di area vasta). L'obiettivo che la norma impugnata si propone, quindi, non è quello di interferire nell'ambito della tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, ma quello di ottimizzare una fase transitoria, quella che dovrà condurre al superamento dell'attuale pianificazione paesistica del territorio con i nuovi piani degli enti parco regionali ancora in attesa di essere adottati, attraverso l'adozione di misure provvisorie di pianificazione del territorio.

Attualmente sono infatti vigenti, in Basilicata, sei piani paesistici di area vasta relativi ad altrettante aree di particolare pregio paesaggistico redatti ai sensi dell'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), oltre al piano di coordinamento territoriale del Pollino ed al piano di dettaglio dei Laghi di Monticchio, che per essere stati adottati prima ancora della istituzione stessa dei Parchi vanno necessariamente armonizzati al nuovo assetto istituzionale, in attesa che gli Enti Parco provvedano per quanto di loro competenza.

E' stata prevista, quindi, la possibilità per gli Enti Parco ricompresi nei piani paesistici di area vasta di approvare specifici provvedimenti («…fino all'approvazione del Piano del Parco» recita la norma e «pur sempre per l'esercizio delle attività consentite…») nel rispetto di una disciplina di indirizzo che dovrà essere recata da un apposito Regolamento Provvisorio approvato dal Consiglio regionale.

Si è cioè stabilito di mantenere la competenza dell'ente Regione, trattandosi di esercizio di funzione che rientra nella materia della gestione del territorio. Nella fattispecie rileva, quindi, la pianificazione urbanistica del territorio a cui provvedono, con compito di indirizzo vincolante, i piani paesistici regionali.

Quanto alla previsione, contenuta nella norma impugnata, di provvedere «anche in deroga al precedente comma 3», essa certamente non autorizza a ritenere che gli Enti Parco regionali (ricompresi nei piani paesistici di area vasta) possano anche operare in violazione di quei limiti preordinati a vietare le attività e le opere che compromettono la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati. Tale deroga non può infatti superare quelle che sono le finalità istitutive dei parchi e le previsioni ed i vincoli stabiliti dalla legislazione vigente: la deroga riguarda quindi le sole attività che rientrano nell'esclusiva competenza e discrezionalità degli Enti Parco e non quelle su cui insistono vincoli.

3. – Con memoria depositata il 18 gennaio 2011, l'Avvocatura dello Stato risponde alle difese della Regione Basilicata osservando che non ha rilevanza la natura transitoria della normativa censurata, poiché in ogni caso trattasi di una materia di competenza esclusiva dello Stato.

Afferma poi l'Avvocatura che una cosa è la normativa che riguarda i piani dei parchi naturali contenuta nella legge n. 394 del 1991, un'altra è quella che riguarda i piani territoriali paesaggistici, che sono preposti alla tutela degli interessi paesaggistici secondo i principi contenuti nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), assolvendo i due piani a

finalità differenziate.

Ritiene infine la difesa dello Stato che il formale rispetto nella legge impugnata delle previsioni della legislazione vigente è tradito dall'esplicita possibilità di derogarvi contenuta nella stessa legge.

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 28 del 28 giugno 1994 – Individuazione, Classificazione, Istituzione, Tutela e Gestione delle aree protette in Basilicata), che ha inserito il comma 9 all'art. 19 della legge della Regione Basilicata 28 giugno 1994, n. 28 (Individuazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata), il quale, nello stabilire che gli enti Parco regionali possono adottare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco anche in deroga al divieto – previsto dall'art. 11, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) – di attività e opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e ai rispettivi habitat, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, violerebbe la competenza esclusiva statale in materia prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. – La questione è fondata sulla base delle considerazioni che seguono.

2.1. – Va, innanzitutto, richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la competenza in tema di tutela dell'ambiente appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (ex plurimis: sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale (sentenza n. 373 del 2010).

La legislazione statale – legge n. 394 del 1991 – stabilisce che «Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco» (art. 11, comma 1); e che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat» (art. 11, comma 3), mentre il successivo art. 22 della stessa legge dispone che «Costituiscono princìpi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali», fra gli altri, «d) l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai princìpi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette».

In tale contesto normativo la Regione Basilicata ha inserito all'art. 19 della legge regionale n. 28 del 1994, dopo il comma 8, il seguente comma, così formulato: «Gli enti Parco regionali, i cui territori sono ricompresi nei Piani Paesistici di Area Vasta di cui alla L.R. n. 3 del 1990, nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli stabiliti dalla legislazione vigente, possono approvare provvedimenti specifici fino all'approvazione del Piano del Parco per l'esercizio delle attività consentite, anche in deroga al precedente comma 3, mediante un apposito Regolamento Provvisorio del Parco approvato dal Consiglio Regionale, sentito il parere della Terza Commissione Consiliare Permanente competente in relazione alla congruità delle deroghe previste dal Regolamento Provvisorio rispetto alla legislazione vigente e previo parere del Comitato Scientifico per l'Ambiente di cui all'art. 11 della L.R. n. 28 del 1994 per gli aspetti ambientali».

Dal semplice confronto fra la normativa statale e quella regionale emerge che quest'ultima,

nell'attribuire al Consiglio Regionale un potere regolamentare in materia di parchi, che la legge statale riserva alla competenza dell'Ente Parco, e nel consentire la deroga ai divieti che l'art. 19, comma 3, della legge regionale n. 28 del 1994, stabilisce in conformità all'art. 11, comma 3, della legge quadro n. 394 del 1991, incide sulla tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, riservato in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Né è accoglibile l'eccezione della Regione Basilicata sulla natura transitoria della disposizione, adottata nell'attesa dei Piani del Parco, ove si consideri l'inesistenza di un vuoto legislativo da colmare. Di conseguenza non può invocarsi la necessità di un intervento di supplenza della Regione (la norma infatti deroga palesemente rispetto alla disciplina statale di cui all'art. 11 della legge n. 394 del 1991). E ciò senza considerare che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato che la Regione non può legiferare in materia di ambiente quand'anche esista un vuoto di disciplina (sentenza n. 373 del 2010).

Non è condivisibile, infine, la difesa della Regione con la quale si rileva che la legge impugnata è essa stessa dettata «nel rispetto delle finalità istitutive dei parchi, delle previsioni e dei vincoli stabiliti dalla legislazione vigente»; tale affermazione infatti è in realtà contraddetta dalla previsione della possibilità di deroghe a leggi che ha appena affermato di voler rispettare.

Pertanto, poiché la disposizione impugnata, concernendo la disciplina dei parchi naturali, interviene nella materia della tutela dell'ambiente, essa invade un ambito di competenza riservato in via esclusiva al legislatore statale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale non solo della norma impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'intera legge della Regione Basilicata n. 4 del 2010, composta di due soli articoli e in cui il successivo articolo 2 disciplina solo l'entrata in vigore dell'art. 1, per illegittimità costituzionale conseguenziale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2010, n. 4 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 28 giugno 1994, n. 28, individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree protette in Basilicata).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

---

*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.*