CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **265/2020** (ECLI:IT:COST:2020:265)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **17/11/2020**; Decisione del **17/11/2020**
Deposito del **04/12/2020**; Pubblicazione in G. U. **09/12/2020**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 13°, e 2, c. 4°, 5° e 6°, della legge della Regione Calabria 16/12/2019, n. 56.
Massime: **42987**
Atti decisi: **ric. 23/2020**

SENTENZA N. 265

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, recante «Adeguamento alla normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto

pregio della Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2020, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nella udienza pubblica del 17 novembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Franceschina Talarico per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020 e depositato in cancelleria il 21 febbraio 2020 (reg. ric. n. 23 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. l, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56 recante «Adeguamento della normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)».

1.1.– Le disposizioni impugnate stabiliscono, rispettivamente, che: «13. Nel caso in cui si rilevi un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, il Comune provvede tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, dandone previa immediata comunicazione agli organismi territorialmente competenti, e predispone, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento» e che «4. È fatto divieto a chiunque abbatte senza autorizzazione, espiantare, danneggiare, spostare o modificare la struttura delle specie di cui all'articolo 2. 5. L'abbattimento, lo sradicamento o lo spostamento delle specie di cui all'articolo 2, comma l, incluse nell'elenco degli alberi monumentali della Calabria collocate su suolo pubblico o privato può essere autorizzato dal Comune competente, ai sensi dell'articolo 4, solo per esigenze di pubblica utilità, o di pubblica incolumità o per esigenze fitosanitarie e comunque dopo aver accertato l'impossibilità ad adottare soluzioni alternative volte ad evitare l'abbattimento. 6. L'autorizzazione all'abbattimento, allo sradicamento o allo spostamento di cui al comma 5 è comunicata agli organismi territorialmente competenti, come individuati al comma 14 dell'articolo 4 della presente legge e al dipartimento regionale competente in materia di tutela dell'ambiente».

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che le norme impugnate, nel richiedere che i Comuni diano semplice comunicazione agli organismi territorialmente competenti degli interventi effettuati sugli alberi monumentali per prevenire ed eliminare le situazioni di pericolo (art. l, comma 13, della legge reg. n. 56 del 2019) ovvero dei provvedimenti di autorizzazione all'abbattimento, allo sradicamento o spostamento dei detti alberi (art. 2, commi 4, 5 e 6, della legge reg. n. 56 del 2019), si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), che subordina tali provvedimenti al previo parere, obbligatorio e vincolante, del Corpo forestale dello Stato.

Le disposizioni impugnate violerebbero, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale, la

competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, quale attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi altresì in contrasto con un principio fondamentale della legislazione, se ricondotte invece alla materia di legislazione concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo dichiararsi inammissibili, o comunque sia, non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.– La difesa regionale eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni promosse dal ricorrente per la ritenuta assertività, genericità e contraddittorietà delle medesime.

2.2.– Ad avviso della Regione Calabria, le questioni avanzate dal Governo non sarebbero, in ogni caso, fondate nel merito.

La difesa regionale evidenzia, in proposito, che la legge reg. n. 56 del 2019 è stata emanata dalla Regione Calabria proprio al fine di adeguare, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, le disposizioni già introdotte dalla legge della Regione Calabria 25 gennaio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali e della flora spontanea autoctona della Calabria)» alle osservazioni del Governo e, in particolare, ai rilievi sollevati dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali con nota del 22 febbraio 2019.

La parte resistente ritiene, inoltre, che la ricostruzione normativa posta a fondamento dell'impugnativa sarebbe smentita dalla stessa formulazione testuale dell'art. 4, commi 11 e 14, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria), come appunto modificato dalla legge reg. Calabria n. 56 del 2019.

Tali disposizioni, non impugnate e completamente trascurate dal ricorrente, stabiliscono, infatti, rispettivamente che: «[i] Comuni, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della L. 10/2013, concedono le autorizzazioni di cui all'articolo 6, commi 5 e 6, all'abbattimento e alla modifica della chioma e dell'apparato radicale solo in casi motivati e improcrastinabili, nei quali è accertata l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, previo parere obbligatorio e vincolante degli organismi territorialmente competenti, che si possono avvalere della consulenza del servizio fitosanitario regionale» e che « [a]i fini di cui ai commi 9, 11 e 13, per "organismi territorialmente competenti" si intendono gli uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per come previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera c) del D.lgs. n. 177/2016 e, in presenza di vincolo paesaggistico, i competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali».

In altri termini, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, l'abbattimento e gli interventi sugli alberi monumentali sarebbero disciplinati non solo dalle disposizioni impugnate, ma dal combinato disposto di tali norme con i detti commi 11 e 14 dell'art. 4 della legge reg. Calabria n. 47 del 2009, che richiedono, appunto, quale presupposto dell'autorizzazione comunale agli interventi sugli alberi monumentali, il preventivo parere obbligatorio e vincolante degli organismi territorialmente competenti.

3.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione, e ha contestato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Calabria.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, gli artt. l, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, recante «Adeguamento della normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)».

Il ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate, nel richiedere che i Comuni diano comunicazione agli organismi territorialmente competenti degli interventi effettuati sugli alberi monumentali per prevenire ed eliminare le situazioni di pericolo (art. l, comma 13, della legge reg. n. 56 del 2019) ovvero dei provvedimenti di autorizzazione all'abbattimento, allo sradicamento o spostamento dei detti alberi (art. 2, commi 4, 5 e 6, della legge reg. n. 56 del 2019), si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), che subordina tali provvedimenti al necessario previo parere, obbligatorio e vincolante, del Corpo forestale dello Stato.

Le norme impugnate violerebbero, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, quale attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi altresì in contrasto con un principio fondamentale della legislazione, se ricondotte invece alla materia di legislazione concorrente della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost.

La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, sostenendo, comunque, la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.– Le questioni sono inammissibili a causa dell'insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Le norme regionali impugnate vanno considerate alla luce del duplice intervento legislativo che la Regione Calabria ha svolto, prima con la legge regionale 25 gennaio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali e della flora spontanea autoctona della Calabria) e, quindi, con la già citata legge reg. n. 56 del 2019, al fine di adeguare la legge reg. n. 47 del 2009 alle modifiche intervenute nella disciplina statale di riferimento.

Va, infatti, rammentato, che prima della legge statale n. 10 del 2013 e del successivo decreto interministeriale 23 ottobre 2014 (Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento), la protezione degli alberi monumentali veniva assicurata dalle numerose leggi regionali intervenute in materia, tra cui va annoverata anche la legge reg. n. 47 del 2009, che, successivamente, si sono progressivamente adeguate al modello e alle prescrizioni della disciplina statale, dovendo tener conto anche della intervenuta soppressione del Corpo forestale dello Stato disposta dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 che reca «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

In questa complessiva opera di adeguamento delle normative regionali alla disciplina statale in materia, la Regione Calabria ha emanato la legge reg. n. 56 del 2019 allo scopo specifico di recepire, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, alcuni

rilievi formulati dal Governo in relazione alle norme di modifica della legge reg. n. 47 del 2009 introdotte dalla legge reg. n. 1 del 2019.

In particolare, il nuovo testo dell'art. 4, commi 11 e 14, della legge reg. n. 47 del 2009, come appunto introdotto dalla legge reg. n. 56 del 2019, ha previsto, recependo le specifiche osservazioni formulate dal Governo, che gli interventi sugli alberi monumentali possono essere autorizzati dalle amministrazioni comunali solo previo il parere, obbligatorio e vincolante, degli organismi territorialmente competenti.

Più precisamente, tali disposizioni – non considerate dall'Avvocatura generale nella ricostruzione posta a fondamento dei motivi di ricorso – stabiliscono, rispettivamente, al comma 11, che: «[i] Comuni, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della L. 10/2013, concedono le autorizzazioni di cui all'articolo 6, commi 5 e 6, all'abbattimento e alla modifica della chioma e dell'apparato radicale solo in casi motivati e improcrastinabili, nei quali è accertata l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, previo parere obbligatorio e vincolante degli organismi territorialmente competenti, che si possono avvalere della consulenza del servizio fitosanitario regionale» e, al comma 14, che «[a]i fini di cui ai commi 9, 11 e 13, per "organismi territorialmente competenti" si intendono gli uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per come previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera c) del D.lgs. n. 177/2016 e, in presenza di vincolo paesaggistico, i competenti uffici del Ministero per i beni e le attività culturali».

Il ricorrente non ha però solo omesso di considerare tali norme della disciplina regionale, ma ha, anche, trascurato le previsioni del citato decreto interministeriale 23 ottobre 2014, in particolare quelle contenute nella parte finale del comma 1 dell'art. 9, dedicato alla tutela e salvaguardia degli alberi monumentali, ai sensi del quale: «[n]ell'eventualità in cui si rilevi un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, l'Amministrazione comunale provvede tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, dandone immediata comunicazione al Corpo forestale dello Stato, e predispone, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento».

Dalla complessiva considerazione della disciplina statale posta a tutela degli alberi monumentali, come delineata dalla legge n. 10 del 2013 e dal d.interm. 23 ottobre 2014, è possibile, quindi, individuare due distinte tipologie di procedimento di autorizzazione agli interventi sugli alberi monumentali, connotate da diversi requisiti di legittimità.

Nella prima ipotesi, contemplata nell'art. 7, comma 4, della legge n. 10 del 2013, ogni intervento consistente nell'abbattimento o nella modifica della chioma o dell'apparato radicale dell'albero monumentale è subordinato ad una autorizzazione comunale che può essere rilasciata soltanto «per casi motivati ed improcrastinabili», previo parere obbligatorio e vincolante dei competenti uffici del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, succeduti in questa competenza agli organi del Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 177 del 2016.

Nella seconda, prevista dall'art. 9, comma 1, del decreto interministeriale 23 ottobre 2014 (disposizione la cui considerazione è stata completamente omessa dal ricorrente) è, invece, stabilito che nell'eventualità in cui si rilevi «un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana», l'amministrazione comunale può provvedere tempestivamente agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, senza necessità di richiedere alcun parere, ma dandone immediata comunicazione (che la legge della Regione Calabria richiede essere anche «previa», allo scopo di rafforzare la tutela) agli organi competenti e predisponendo, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento.

L’omessa considerazione di tali disposizioni vizia irrimediabilmente l’impugnativa, in quanto non ricostruisce esattamente la disciplina della Regione Calabria posta a tutela degli alberi monumentali e non individua correttamente i diversi requisiti a cui la disciplina statale subordina, a seconda che ricorra o meno un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana, i provvedimenti di intervento sugli alberi monumentali, nonché la relativa tipologia.

Tali carenze comportano l’inammissibilità del ricorso, in conformità della giurisprudenza di questa Corte relativa ai casi di omessa o insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento (ex multis, sentenze n. 154 del 2019 e n. 133 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. l, comma 13, e 2, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Calabria 16 dicembre 2019, n. 56, recante «Adeguamento della normativa nazionale. Modifiche alla legge regionale 7 dicembre 2009, n. 47 (Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali, dei boschi vetusti, dei filari, delle alberate e della flora spontanea di alto pregio della Calabria)», promosse, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.