

N. 60 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 4 ottobre 2016

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Norme della Provincia autonoma di Trento - Piano del parco nazionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 21 luglio 2016, n. 11 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010), art. 9, introduttivo dell'art. 44-sexies della legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette).

(GU n.46 del 16-11-2016)

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici ex lege domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volonta' di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta Provinciale pro tempore per la dichiarazione di illegittimita' costituzionale dell'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11 del 21 luglio 2016, recante «Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010», pubblicata nel B.U.R. n. 30 del 26 luglio 2016, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 settembre 2016.

1. La legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11/2016, indicata in epigrafe, composta da 33 articoli, come esplicita lo stesso titolo, contiene alcune modifiche a leggi provinciali in tema di foreste e protezione della natura, sulla valutazione d'impatto ambientale, per il governo del territorio, sul commercio 2010 e al testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dall'inquinamento.

E' avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Provincia Autonoma di Trento abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», in particolare, l'art. 8, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti.

Motivi

1. L'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento 21 luglio 2016, n. 11 viola l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

1.1. In base all'art. 8, comma 1, n. 16, che elenca le «Funzioni delle Province», dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», la Provincia Autonoma di Trento e' dotata di potesta' legislativa primaria in materia di «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna».

Tale potesta' legislativa deve esercitarsi, ai sensi della medesima norma statutaria, entro i limiti indicati dall'art. 4, comma 1, dello Statuto speciale, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali e' compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonche' delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

La potesta' legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna», di cui all'art. 8, comma 1, n. 16, citato, non puo', quindi, esercitarsi senza rispettare i precetti previsti dalla normativa europea e costituzionale e le c.d. «norme di grande riforma economico sociale» emanate dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative, tra le quali, rilevano, nel caso di specie, quelle emanate dalla legislazione statale in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione).

1.2. Va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza e' stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per "ambiente ed ecosistema", come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di "biosfera" che riguarda l'intero territorio nazionale». (sentenza n. 104/2008, punto 5. del Considerato in diritto).

Inoltre, «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Cio' comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facolta' di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale piu' elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente». (sentenza n. 104/2008, ibidem).

Successivamente la Corte costituzionale, con riferimento ad una legge della Provincia Autonoma di Bolzano in tema di tutela della natura, ha statuito che «non e' consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenza n. 378 del 2007)». (sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del Considerato in diritto).

1.3. La disposizione contenuta nell'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11/16 citata introduce, al Capo III-bis del Titolo V della legge provinciale n. 11/2007 (Legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007), l'art. 44-sexies, «Piano del parco nazionale».

Tale articolo, al comma 3, prevede che «Il piano del parco

nazionale tiene luogo dei piani regolatori generali (PRG) limitatamente alle parti del territorio comunale ricadenti nel parco, esclusi gli insediamenti storici, le aree urbane consolidate e le aree specificamente destinate all'insediamento, come individuati dai PRG ai sensi della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015), alla data di entrata in vigore di quest'articolo. A tal fine il piano del parco nazionale contiene la specifica documentazione urbanistica, cartografica e normativa prevista dalla legge provinciale per il governo del territorio 2015 come contenuto dei PRG. Il piano del parco nazionale può rinviare ai PRG la disciplina integrativa e di dettaglio di alcune sue previsioni.».

Il successivo comma 8 del medesimo art. 44-sexies, dispone, inoltre, che «l'approvazione del piano equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per le opere pubbliche o di pubblica utilità che esso prevede. Alle previsioni del piano del parco nazionale che assoggettano beni determinati a vincoli preordinati all'espropriazione si applica l'art. 48 della legge provinciale per il governo del territorio 2015.».

1.4. Va precisato che, in data 11 febbraio 2015, tra lo Stato (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), le Province Autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Lombardia, è stata sottoscritta un'Intesa concernente «l'attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al Parco nazionale dello Stelvio, ai sensi dell'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e dell'art. 11, comma 8, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116».

In particolare, all'art. 3, commi 1 e 2, della citata Intesa è stabilito che «l. Tutte le funzioni di tutela e di gestione del Parco nazionale dello Stelvio sono trasferite alle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Lombardia secondo le forme, nei limiti e con le modalità stabilite dalla presente intesa e dal regolamento di cui all'allegato A della stessa intesa. Le predette funzioni sono comunque esercitate in armonia con le finalità e i principi dell'ordinamento statale in materia di aree protette, nonché con la disciplina dell'Unione europea relativa alla rete Natura 2000.

2. Il Piano e il regolamento del Parco sono predisposti e approvati, per le parti di rispettiva competenza territoriale, da ciascuna Provincia autonoma e dalla Regione Lombardia, in conformità alle linee guida e agli indirizzi approvati dal Comitato di coordinamento e di indirizzo di cui all'art. 2 secondo il modello previsto dalla normativa nazionale in materia di aree protette. A tal fine le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Lombardia, nel rispetto dei principi fondamentali previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, provvedono con proprie leggi a disciplinare la procedura di formazione e approvazione delle rispettive proposte di piano e di regolamento [...]».

A seguito di tale Intesa sono state apportate le modifiche all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, concernente le «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste».

L'art. 3 da ultimo citato è stato, successivamente, modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14, che contiene le «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio» e, al primo comma, stabilisce, infatti, che «tra le funzioni esercitate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ciascuna per il rispettivo territorio, ai sensi dell'art. 1 del presente decreto sono

comprese quelle concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, al quale sarà conservata una configurazione unitaria e la denominazione, secondo le forme, nei limiti e con le modalità stabilite dall'intesa sottoscritta in data 11 febbraio 2015 ai sensi dell'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dell'art. 11, comma 8, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Le funzioni sono esercitate in armonia con le finalità e i principi dell'ordinamento statale in materia di aree protette, nonché con la disciplina dell'Unione europea relativa alla rete ecologica Natura 2000 afferente la conservazione della diversità biologica. È fatto salvo il rispetto della Convenzione per la protezione delle Alpi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 14 ottobre 1999, n. 403, e degli altri obblighi di diritto internazionale generale e pattizio. Restano inoltre ferme le procedure previste dalla normativa statale in materia di attività internazionale delle Regioni e degli enti locali».

La legge 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette», detta, in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese (art. 1, comma 1).

La tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali nel territorio del Parco è affidata all'Ente parco ed è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco, il quale suddivide il territorio sulla base del grado di protezione.

Va sottolineato che l'art. 12, «Piano per il parco», della citata legge quadro, al comma 7, prevede che «il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione».

1.5. Alla luce del quadro normativo sinora delineato, si deve, pertanto, rilevare che la norma provinciale di cui all'art. 9 indicato in epigrafe presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale.

Il comma 3 dell'art. 44-sexies della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, inserito dall'art. 9, comma 3, della legge provinciale n. 11/2016 citato, infatti, nel limitare la portata pianificatoria del Piano del Parco e, dunque, la sua sovraordinazione rispetto alle previsioni degli altri strumenti di gestione del territorio, escludendo gli insediamenti storici, le aree urbane consolidate e le aree specificamente destinate all'insediamento, come individuati dai PRG, si pone in netto contrasto con quanto previsto dal citato art. 12, comma 7, della legge n. 394/1991 citato.

Tale prevalenza, invero, è stata, per così dire, «limitata» unicamente rispetto ai piani paesaggistici, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, dall'art. 145, comma 3, «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137», come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera b), decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, contenente le «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»; e, successivamente, dall'art. 2, comma 1, lettera r), n. 4), decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante le «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio. (1)

Il successivo comma 8 del novellato art. 44-sexies della legge

provinciale n. 11/2007 citato, inoltre, conferma l'impianto normativo contenuto nel citato comma 3 richiamando solo parzialmente quanto previsto dall'art. 12, comma 7, della legge n. 394/1991 citato.

La norma provinciale in esame prevede, invero, che l'approvazione del piano del parco «equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per le opere pubbliche o di pubblica utilità che esso prevede», omettendo di riportare l'inciso della disposizione nazionale che prescrive la speciale sovraordinazione del piano medesimo agli altri strumenti di pianificazione. (2)

Ne deriva che risulta palese anche la violazione del principio di leale collaborazione dettato dalla Costituzione, per mancato rispetto degli accordi raggiunti con la citata Intesa sottoscritta l'11 febbraio 2015, che ha previsto espressamente che il piano del parco debba essere predisposto «secondo il modello dettato dalla normativa nazionale in materia di aree protette» (art. 3, comma 2, prima parte).

Infatti, sebbene alle Province Autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Lombardia siano state trasferite le funzioni di gestione e tutela del Parco nazionale, provvedendo, con proprie leggi a disciplinare la procedura di formazione e approvazione del piano e del regolamento, le predette funzioni devono esplicarsi «nel rispetto dei principi fondamentali previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394» (art. 3, comma 2, seconda parte).

Peraltro, proprio con riferimento al regime statutario speciale, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di sottolineare la spettanza allo Stato di importanti competenze in materia di tutela dell'ambiente.

Infatti, «la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (articoli 9 e 32 Cost.), come già questa Corte ha più volte affermato (sentenze nn. 151/1986; 153/1986), giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali». (sentenza n. 210/1987, punto 4.2. del Considerato in diritto).

- (1) 3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.
- (2) Sul punto il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 6292/2012, ha affermato che «le prescrizioni del piano del parco hanno pertanto netta e automatica prevalenza sulle disposizioni contenute negli altri strumenti urbanistici, avendole la legge munite di una speciale sovraordinazione ed efficacia sostitutiva immediata rispetto agli altri atti di pianificazione urbanistica».

P.Q.M.

Si conclude perche' l'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11 del 21 luglio 2016, recante «Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010», indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2016.

Roma, 24 settembre 2016

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: Palmieri