

Sentenza n. 316/2009 relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 "Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture", pubblicata nel Bur n. 54 del 1 luglio 2008.

SENTENZA n. 316

ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-19 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alfredo Biagini per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 19 agosto 2008, depositato il successivo 20 agosto ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi dell'anno 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

2. L'art. 18, comma 1, della legge regionale veneta n. 4 del 2008 prevede che «[i]n attesa di un'organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie 92/43/Cee "Direttiva Habitat" e 79/409/Cee "Direttiva Uccelli" e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/Cee relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" e successive modificazioni, le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella Delib. G.R. 27 luglio 2006, n. 2371 pubblicata nel Bur n. 76 del 2006, e contenute nell'allegato E della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 "Piano faunistico venatorio-regionale" per le zone di protezione speciale».

2.1. Il ricorrente censura questa disposizione, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, lamentando che le misure di conservazione contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 2371 del 2006 non sarebbero conformi ai criteri individuati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione - Zsc e a Zone di protezione speciale - Zps), emanato in attuazione del comma 1226 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

La difesa erariale, dopo avere precisato che la emanazione di tale decreto è stata prevista «al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione» e che l'attribuzione di tale potere in capo al Ministro dell'ambiente è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla sentenza n. 104 del 2008 della Corte costituzionale, individua i seguenti motivi di contrasto tra la disciplina fissata dal decreto ministeriale e quella recata dalla deliberazione della Giunta regionale, cui la disposizione impugnata rinvia:

a) la Regione avrebbe individuato tipologie di Zps diverse da quelle individuate dal decreto ministeriale (in particolare, avrebbe individuato 5 classi omogenee, con talune sottoclassi, al posto delle 13 classi previste dall'art. 4, comma 1, del citato d.m. 17 ottobre 2007);

b) non avrebbe fatto riferimento al divieto di esercizio venatorio nel mese di gennaio (previsto, invece, dall'art. 5, comma 1, lettera a, del citato decreto);

c) non avrebbe vietato la realizzazione di nuovi impianti eolici in tutte le ZPS, ma solo in casi specifici (in ciò discostandosi da quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera l, del decreto medesimo).

2.2. Il successivo comma 2 dell'articolo 18 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, prevede, invece, che «[l]a Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ferma restando la disciplina contenuta nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", con riguardo ai criteri per la redazione dei piani di gestione».

2.3. Il ricorrente censura questa disposizione, sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, «nella parte in cui, pur citando il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", non fa nessun rimando al già citato d.m. 17 ottobre 2007, per la parte che riguarda le misure di salvaguardia».

Per la difesa erariale, anche alla luce della sentenza n. 104 del 2008 della Corte costituzionale, la Regione non poteva discostarsi dai criteri e dalle misure indicate nel d.m. 17 ottobre 2007 e, quindi, non poteva attribuire alla Giunta regionale l'individuazione delle misure di salvaguardia relative alle Zps, senza fare espressamente riferimento (e quindi senza subordinarle espressamente) al decreto ministeriale, che tali misure già espressamente definiva.

2.4. Per il ricorrente, inoltre, entrambe le disposizioni regionali impugnate, sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., posto che la disciplina statale da esse violata o ignorata costituirebbe recepimento della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/Cee, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

3. La Regione Veneto si è costituita con una memoria nella quale sostiene la inammissibilità delle censure proposte in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e l'infondatezza di quelle proposte in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1. Le questioni proposte in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., secondo la Regione resistente, sarebbero inammissibili in quanto, in primo luogo, il ricorrente non avrebbe indicato quale norma comunitaria sarebbe stata violata dalle disposizioni regionali impugnate, in secondo luogo, non avrebbe motivato sufficientemente la doglianza, omettendo di specificare quali vincoli posti al legislatore regionale dal diritto comunitario sarebbero stati in concreto disattesi dall'art. 18 della legge regionale n. 4 del 2008.

3.2. Quanto al profilo di censura dell'art. 18, comma 1, della predetta legge regionale n. 4 del 2008, prospettato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la difesa regionale sostiene che la disposizione impugnata costituirebbe adempimento dell'obbligo posto alla Regione dagli artt. 4, comma 2, e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/Cee relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), recante attuazione della direttiva 92/43/Cee ed ulteriore attuazione della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/Cee (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), che le attribuiscono la competenza ad adottare le misure di conservazione necessarie (che implicano all'occorrenza

appropriati piani di gestione) delle zone speciali di conservazione (Zsc) e delle zone di protezione speciale (Zps).

Secondo la difesa regionale, nell'esercizio di tale competenza normativa ed in coerenza con il principio di sussidiarietà e con il d.m. 3 settembre 2002 (per il quale le Regioni possono delegare alle province l'adozione di piani di gestione relativi ai siti "Natura 2000"), con l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008, si sarebbe (solo) imposto alle province ed agli enti locali interessati di predisporre ed adottare i piani di gestione in tutti i casi in cui ciò fosse previsto nelle schede tecniche allegate alla delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006, ma non si sarebbe affatto imposto di applicare le specifiche misure di conservazione previste nella medesima delibera.

Si tratterebbe, cioè, di una norma di (mero) carattere organizzativo di funzioni trasferite, che non escluderebbe che gli enti locali competenti, nella predisposizione di suddetti piani, siano tenuti al rigoroso rispetto dei criteri minimi dettati dal d.m. 17 ottobre 2007 (che la resistente Regione Veneto ricorda, peraltro, di avere impugnato con ricorso giurisdizionale davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio).

Nessun contrasto potrebbe, pertanto, sussistere tra la disciplina statale e quella regionale impugnata, posto che la seconda non avrebbe dettato alcuna norma sostanziale in materia di tutela dell'ambiente né introdotto alcuna specifica misura di conservazione (e quindi nessuna misura che possa essere in contrasto con quelle fissate dal citato decreto ministeriale), ma solo previsto, sul piano organizzativo, la necessità per gli enti locali competenti di adottare, in determinati casi, un piano di gestione di alcuni siti "Natura 2000".

La difesa regionale rileva, inoltre, che il comma 2 del medesimo art. 18 della legge regionale n. 4 del 2008 prevede che la Regione possa fissare, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione, nonché le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ed afferma che ciò avverrà «in doverosa applicazione» dei criteri di cui al decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (e nei limiti di validità di tale provvedimento, in esito al giudizio impugnatorio proposto) e che, là dove ciò in concreto non avvenisse, lo Stato ben potrebbe impugnare davanti alla giurisdizione amministrativa competente i provvedimenti attuativi del medesimo art. 18, i quali, in ipotesi, risultassero non rispettosi delle prescrizioni dettate dal decreto ministeriale in questione.

3.3. Quanto al profilo di censura dell'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2008, prospettato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poi, la difesa regionale sostiene, anzitutto, che il d.m. 17 ottobre 2007 non conterrebbe alcun espresso riferimento a misure di salvaguardia e/o a interventi sostitutivi da attuare nelle Zps, ma recherebbe unicamente i criteri minimi cui le Regioni devono uniformarsi nella definizione delle misure di conservazione relative a tali zone, oltre che nelle Zsc.

A parte questo, la censura statale dell'art. 18, comma 2, sarebbe infondata per ragioni analoghe a quelle esposte in riferimento alla censura del comma 1, «atteso che, anche in questo caso, allorquando la Giunta regionale adotterà l'atto previsto dal comma 2 dell'art. 18 - definendo, tra l'altro, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi delle Zps - ciò avverrà nella doverosa osservanza dei principi costituzionali più volte affermati dalla Consulta, consistenti nel rispetto dei limiti dettati dalla normativa statale vigente, ivi inclusi quelli di cui al medesimo d.m. del 2007 (si ribadisce, nei limiti di validità di tale provvedimento)».

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture).

1.1. L'art. 18, comma 1, della legge regionale veneta n. 4 del 2008 prevede che «[i]n attesa di un'organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie 92/43/Cee "Direttiva Habitat" e 79/409/Cee "Direttiva Uccelli" e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/Cee relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" e successive modificazioni, le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella Delib. G.R. 27 luglio 2006, n. 2371 pubblicata nel Bur n. 76 del 2006, e contenute nell'allegato E della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1 "Piano faunistico venatorio-regionale" per le zone di protezione speciale».

1.2. Il ricorrente censura questa disposizione, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dolendosi che le misure di conservazione contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 2371 del 2006 non sarebbero conformi ai criteri individuati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione - Zsc e a Zone di protezione

speciale - Zps), emanato in attuazione del comma 1226 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

1.3. Il successivo comma 2 dell'articolo 18 della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008, prevede, invece, che «[l]a Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi, ferma restando la disciplina contenuta nel decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", con riguardo ai criteri per la redazione dei piani di gestione».

1.4. Il ricorrente censura questa disposizione, sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «nella parte in cui, pur citando il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000", non fa nessun rimando al già citato d.m. 17 ottobre 2007, per la parte che riguarda le misure di salvaguardia».

1.5. Per il ricorrente, inoltre, entrambe le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., posto che la disciplina statale da esse violata o ignorata costituirebbe recepimento della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/Cee, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

2. Le questioni sono fondate.

2.1. Entrambe le disposizioni impugnate attengono alla disciplina dettata dalla Regione Veneto per l'attuazione, nel proprio ambito territoriale, delle direttive 92/43/Cee e 79/409/Cee, in materia di protezione ambientale (rete europea "Natura 2000", con relative zone speciali di conservazione e zone di protezione speciale).

La disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/Cee è dettata, anzitutto, dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/Cee, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), più volte modificato, il quale riconosce, all'art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all'art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/Cee, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle Zps.

L'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), peraltro, ha previsto che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi uniformi sono stati dettati con d.m. 17 ottobre 2007.

Le questioni poste nel presente ricorso attengono, in particolare, proprio al rispetto da parte delle disposizioni legislative regionali censurate dei criteri dettati da tale decreto ministeriale.

Questa Corte ha già vagliato (su ricorso, tra le altre, della stessa Regione Veneto) la legittimità dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando (sent. n. 104 del 2008) che la competenza in materia di Zps e Zsc è esclusivamente statale e che il decreto ministeriale recante i criteri minimi uniformi è vincolante per le Regioni ordinarie.

2.2. Per quanto attiene all'art. 18, comma 1, della legge attualmente impugnata, la Regione Veneto non contesta la competenza statale in materia, riconosciuta dalla citata sentenza n. 104 del 2008, né la obbligatoria applicazione del d.m. 17 ottobre 2007 (che riferisce di avere impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, senza tuttavia chiarire i motivi di tale impugnazione) e neppure contesta che sussista il contrasto prospettato dal ricorrente tra il decreto ministeriale e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 (cui le norme impugnate fanno rinvio), ma afferma che la disposizione censurata andrebbe interpretata diversamente.

In particolare, la difesa regionale sostiene che l'inciso «le province, le comunità montane e gli enti gestori delle aree naturali protette predispongono e adottano i piani di gestione previsti dalle misure di conservazione, individuate nella delibera della Giunta regionale 27 luglio 2006, n. 2371» andrebbe interpretato non nel senso (presupposto dal ricorso statale) che le Province e gli altri enti locali dovrebbero adottare piani di gestione conformi alle indicazioni della delibera della Giunta regionale n.

2371 del 2006 (e, pertanto, in parte qua, difforni dal d.m. 17 ottobre 2007), ma nel senso che tali enti debbano adottare i piani di gestione solo laddove ciò sia previsto dalla suddetta delibera. Il rinvio alla delibera n. 2371 del 2006 atterrebbe, pertanto, all'an dell'adozione dei vari piani, ma non al loro contenuto, il quale dovrebbe invece essere conforme ai criteri minimi dettati dal d.m. 17 ottobre 2007, nonché a quelli che saranno dettati dalla Giunta regionale in base al potere conferitogli dall'art. 18, comma 2, della medesima legge regionale n. 4 del 2008.

In proposito va osservato che l'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008 si riferisce alla delibera n. 2371 del 2006 non solo per l'individuazione dei casi in cui la tutela di un sito protetto imponga alla Provincia l'adozione di un piano di gestione, ma anche per l'indicazione delle misure di conservazione ivi indicate. La disposizione impugnata prevede, infatti, espressamente non solo l'adozione dei piani da parte delle Province, ma anche che questi siano conformi alle misure di conservazione individuate nella predetta delibera regionale.

Alla luce dell'evidente contrasto tra il d.m. 17 ottobre 2007 e la delibera della Giunta regionale n. 2371 del 2006 è considerato che la disciplina recata da detta delibera riduce la tutela ambientale delle aree ZPS (sia laddove non vieta l'esercizio venatorio nel mese di gennaio sia laddove vieta la realizzazione di nuovi impianti eolici non in tutte le ZPS, ma solo in casi specifici), deve, conseguentemente, essere dichiarata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2008.

2.4. Deve, poi, dichiararsi, per le stesse ragioni e sempre in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 18, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2008.

Il richiamo delle sole linee guida ministeriali del 2002 ed il mancato richiamo del d.m. 17 ottobre 2007 quali vincoli per la Giunta regionale nell'emanare la delibera che definirà «le modalità e le procedure per la predisposizione ed adozione dei piani di gestione da parte dei soggetti di cui al comma 1 e quelle per l'approvazione dei suddetti piani da parte della Regione, l'individuazione degli elaborati di cui il piano di gestione si compone, le misure di salvaguardia e gli interventi sostitutivi», contrariamente a quanto assume la difesa regionale, non possono ritenersi una innocua dimenticanza, superabile in via interpretativa, bensì costituiscono una chiara lesione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

Con tale omissione, infatti, la legge regionale, implicitamente, autorizza la Giunta a continuare a dare attuazione alla propria deliberazione n. 2371 del 2006 anche là dove questa fosse in contrasto con il sopravvenuto d.m. 17 ottobre 2007.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 giugno 2008, n. 4 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di governo del territorio, parchi e protezione della natura, edilizia residenziale pubblica, mobilità e infrastrutture);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 4 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA