

**L'ASSERITA LESIONE DELLA COMPETENZA LEGISLATIVA ESCLUSIVA
DELLO STATO NELLA MATERIA «TUTELA DELL'AMBIENTE» NELLA
SENTENZA 16 Dicembre 2004 - 29 Dicembre 2004, n. 429.**

di Pietro Alessio Palumbo

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ha sollevato, ai sensi del 1° comma dell'art. 127 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in riferimento alla lettera s) del 2° comma dell'art. 117 ed all'art. 114 della Costituzione, del 2° comma dell'art. 1 della legge della Regione Veneto n. 26/2003. Questa norma aggiunge il comma 4-bis all'art. 64 della citata legge n. 11/2001, la cui rubrica reca Funzioni degli enti parco. Tale disposizione 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 d. Lgs. n. 490/1999, le funzioni disciplinate dal lettera b), numero 2, 1° comma dell'art. 61, 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, al fine di determinare le relative modalità di esercizio. L'art. 61, sopra citato prevede che sono di competenza della Regione, in quanto richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, alcune funzioni già delegate dallo Stato, ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. n. 616/1977. In particolare il rilascio di autorizzazioni, funzioni di vigilanza e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori in materia di beni ambientali relativi ad opere o lavori di enti o aziende concessionari pubblici o dipendenti dallo Stato o dalla Regione. Per altro verso, l'art. 63 della legge, prevede che sono subdelegate ai Comuni, secondo le disposizioni vigenti, le funzioni di rilascio delle autorizzazioni e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori nelle fattispecie diverse da quelle previste dal comma 1, lettera b), dell'art. 61, 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. Secondo la parte ricorrente la norma eccede l'ambito delle competenze regionali, per un doppio profilo. Innanzitutto la disposizione sostanzia un illegittimo condizionamento dell'attività dell'Ente parco ed è invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui alla lettera s) del 2° comma dell'art. 117 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 dall'art. 13 della legge n. 394/1991. Quest'ultima 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 precedente sentenza della Corte costituzionale n. 536 del 2002, legittima lo Stato a dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali. Per altro verso, la norma 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 c.d. principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Si è di poi costituita la Regione Veneto, nella persona del Presidente della Giunta, replicando inaccettabilità del ricorso e chiedendo che lo stesso fosse dichiarato infondato. La Regione ha dedotto 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 ha eccepito 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. 490/1999, già delegate dallo Stato alle Regioni con il D.P.R. n. 616/1977. La norma, pertanto, non si riferirebbe né direttamente, né indirettamente alle funzioni di rilascio del nulla osta di cui all'art. 13 della legge n. 394/1991 e scaturirebbe da una richiesta formale dell'Ente parco delle Dolomiti Bellunesi al fine di semplificare il procedimento 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, *ex adverso* ne ammette l'estensione, riconoscendo all'Ente parco la competenza al rilascio anche dell'autorizzazione paesaggistica, in via ordinaria di competenza regionale. Con propria memoria 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 ha rilevato 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. Ha dedotto, poi, 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. Con l'approssimarsi dell'udienza pubblica, la Regione Veneto ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito le argomentazioni svolte al momento della costituzione. In particolare, ha osservato che la disposizione in esame non attiene alle funzioni di cui all'art. 13 della legge n. 394/1991. La previsione della stipula dell'accordo o della convenzione non costituisce 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. A giudizio della Corte la questione di legittimità costituzionale non è fondata, anzitutto poiché la difesa dello Stato, sostenendo che la disposizione impugnata eccede l'ambito delle competenze regionali, giacché incide sulle competenze attribuite all'Ente parco dall'art. 13 della legge n. 394/1991, nella materia della tutela dell'ambiente, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) 2° comma dell'art. 117 Cost. incorre in un erroneo presupposto interpretativo. Il citato comma 4-bis opera, un ampliamento delle competenze degli Enti parco, attribuendo loro, funzioni in origine delegate alla Regione, ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. 616/1977, 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. 26/2003 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 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. Per l'Alto Consesso, 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 un atto endoprocedimentale, prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione. Nè 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'altra parte, in tal senso ha concluso la stessa difesa della Regione.

Di talché deve escludersi a giudizio della Corte, 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, quindi, 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. Per quanto concerne l'ulteriore questione di legittimità costituzionale proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 114 della Costituzione. Il ricorrente ha dedotto 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. Come visto, al riguardo la Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto il profilo della mancanza di capacità lesiva della norma impugnata. Questa volta, a giudizio della Corte l'eccezione è fondata. Anche se la Corte ha affermato con 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. Tanto, 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. Per altro verso, proprio il tenore della norma censurata esclude che la stessa imponga allo Stato il compimento di determinate attività. In verità, 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. Di conseguenza, 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, nè alcuna limitazione alla sfera delle rispettive competenze istituzionali. La Corte ha quindi sentenziato dichiarando, per un verso, 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. Per altro verso, la Corte ha dichiarato 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