

Occorre, innanzitutto, premettere alcune considerazioni di carattere generale e, pertanto, valevoli per tutti i motivi di impugnazione che di seguito si illustreranno.

Come costantemente statuito dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 315 e n. 193 del 2010, n. 44, n. 269 e n. 325 del 2011, n. 14 del 2012, n. 212 del 2014 e n. 36 del 17 febbraio 2017), la disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo anche i connotati di normativa interposta che deve considerarsi espressione, per l'appunto, dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (sentenze n. 44 del 2011; n. 315 e n. 20 del 2010).

Le Regioni, pertanto, in ambito di aree protette, possono soltanto determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale (sentenze n. 44 del 2011; n. 193 del 2010, n. 61 del 2009 e n. 232 del 2008).

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito come “il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'articolo 117 della Costituzione, purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio

naturale, da ritenere vincolante per le Regioni” (sentenze n. 232 del 2008, punto 5. del *Considerato in diritto*; e n. 44 del 2011 già citata).

Nell’ambito, quindi, delle materie di loro competenza, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale. Questi, tuttavia, non impediscono al legislatore regionale di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell’ambiente più elevati (di recente, sentenze n. 66 del 2018; n. 74 del 2017; n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), i quali «implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 315 del 2010), che rappresentano, ex se, limiti invalicabili per l’attività legislativa della Regione, in quanto costituiscono norme imperative che devono essere rispettate sull’intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.

Come già sottolineato, la legge quadro n. 394 del 1991 citata è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (da ultimo, sentenze 74 e n. 36 del 2017), da ciò derivandone, dunque, che le Regioni sono tenute ad adeguarsi ai principi fondamentali da essa dettati, pena l’invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha, altresì, posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette «di strumenti organizzativi, programmatici e gestionali per la valutazione di organizzativi, programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione» dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenza n. 171 del 2012; nello stesso senso le sentenze n. 74 del 2017; n. 263 e n. 44 del 2011, n. 387 del 2008).

La citata legge quadro n. 394 del 1991 non si limita, dunque, a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali e regionali - istituiti ai sensi dell’articolo 8 della predetta legge quadro (rispettivamente, con decreto del Presidente della Repubblica e con decreto del Ministro dell’ambiente) - ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell’ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017; n. 212 del 2014; n. 171 del 2012 n. 325; n. 70 e n. 44 del 2011).

Anche in relazione alle aree protette regionali, invero, il legislatore statale ha predisposto un modello fondato sull’individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (articolo 23), sull’adozione, «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all’articolo 11, di regolamenti delle aree protette» (articolo 22, comma 1, lettera d, peraltro, significativamente ed espressamente ricompreso tra i «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali»), nonché su un modello organizzativo tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (articolo 24).

Per altro verso, può senz’altro riconoscersi che il legislatore statale ha previsto, per le aree naturali protette regionali, un quadro normativo meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette quanto sul temperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale.

Ciò non toglie che debba essere comunque garantita la conforme corrispondenza ai canoni previsionali inderogabili imposti dalla normativa nazionale, essendo manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» e che, come dianzi già posto in rilievo, le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non, appunto, derogare in peius.

MOTIVI

- 1. L’articolo 7 della Legge Regionale Liguria 19 aprile 2019, n. 3 citata viola gli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s). della Costituzione in relazione agli articoli 10 e 24 della legge 6 dicembre 1991, n. 394**

L’articolo 7 citato sostituisce l’articolo 11 della Legge Regionale n. 12/1995 citata, rubricato “Comunità del Parco”.

In particolare, i commi 1, 2 e 3 della disposizione novellata attribuiscono alla Giunta Regionale il compito di determinare criteri partecipativi degli Enti Locali alla Comunità di ogni area naturale protetta in base a quote di superficie territoriale.

Risulta in tal modo violato l'articolo 24 della legge quadro in materia di aree protette n. 394 del 1991 citata, che demanda la disciplina dell'organizzazione amministrativa del parco naturale regionale, "in relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata", alle previsioni di uno specifico statuto. E' tramite lo statuto, infatti, che va regolato il funzionamento degli organi statutari e la costituzione tramite lo statuto, infatti, che va regolato il funzionamento degli organi statutari e la costituzione della comunità del parco.

Il successivo comma 4 del sostituito articolo 11, nel prevedere, poi, che "*La Comunità concorre all'elaborazione del Piano pluriennale socio economico nei modi previsti all'articolo 22*", si pone in contrasto con il disposto di cui all'art. 10, comma 3, della citata legge n. 394 del 1991, che prevede che la Comunità del Parco deliberi in merito al Piano Pluriennale economico sociale.

Il comma 5 dello stesso articolo 11, della Legge Regionale n. 12/1995 citato, così come modificato, prevede, altresì, la possibilità del rilascio da parte della Comunità del Parco di un parere vincolante sulla base dello Statuto del Parco stesso.

Detta previsione regionale risulta in palese contrasto con l'articolo 10, comma 2, della legge n. 394 del 1991 citata, secondo il quale "*2. La Comunità del parco è organo consultivo e propositivo dell'Ente parco. In particolare, il suo parere è obbligatorio*". Dalla lettera della norma statale non si evince alcun espresso riferimento all'efficacia vincolante del parere, neppure con rinvio allo statuto dell'ente parco.

A conferma di ciò, si richiama, altresì, il comma 3 dell'anzidetto articolo 10 della legge n. 394 del 1991 citata, da cui si evince che la Comunità non è totalmente autonoma neppure nell'approvazione del piano pluriennale economico e sociale; in quella sede istruttoria è, infatti previsto il parere vincolante del consiglio direttivo dell'ente parco, ma in nessun caso si prevede un parere vincolante della Comunità che resta un organo consultivo, a pena di stravolgere la *ratio* dell'imparsata un organo consultivo, a pena di stravolgere la *ratio* dell'impalcatura istituzionale dell'ente parco: ente con natura di soggetto amministrativo ad elevata specializzazione tecnico scientifica, con rilevante indipendenza dalle strutture di derivazione politico rappresentativa.

La norma impugnata, pertanto, incide sull'assetto organizzativo dell'Ente Parco, come predeterminato dal parametro interposto statale costituito dalla citata «Legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 1991, in violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con riflessi sotto il profilo della regolarità ed efficienza dell'attività dell'Ente stesso.

2. Gli articoli 8 e 31 della Legge Regionale 19 aprile 2019, n. 3 citata violano gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione in relazione all'articolo 22, comma 1, lett. a), e all'articolo 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

L'articolo 8, che sostituisce l'articolo 14 della Legge Regionale 22 febbraio 1995, n.12 citata, nella sua nuova formulazione, sopprime le 42 aree protette provinciali, già incluse nel VI aggiornamento dell'Elenco ufficiale delle aree protette approvato con DM 27/04/2010. Tale soppressione *ex lege* si pone in netto contrasto con l'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge quadro n. 394 del 1991 citata, che definisce il procedimento istitutivo delle aree protette regionali; prevedendo che "*Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regio fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: a) la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n.142. Tale partecipazione si realizza, tenuto conto dell'articolo 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio*". Ne consegue che, contrarius actus, lo stesso procedimento seguito per l'istituzione delle aree suddette avrebbe dovuto essere adottato, quindi, per la relativa soppressione.

Inoltre, il comma 2 del citato articolo 14, della Legge Regionale n. 12/1995 citata (e relativo Allegato A), nel modificare e restringere i confini dei preesistenti Parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, viola, anch'esso il procedimento partecipativo previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), ponendosi, altresì, in contrasto con l'articolo 23 della legge quadro n. 394 del 1991 citata, che prevede la perimetrazione del parco naturale regionale tramite lo strumento della legge regionale solo per quanto attiene alla perimetrazione provvisoria.

La variazione dei confini di ogni parco naturale regionale esistente, infatti, è un atto insito nella possibilità di modifica o rinnovo del piano del parco e, come tale; necessita della previa adozione da parte dell'organismo di gestione (ai sensi dell'articolo 25, comma 2, della legge quadro n. 394 del 1991 citata) con un atto amministrativo soggetto ad approvazione regionale che non può, pertanto, essere sostituito da una legge-provvedimento; quest'ultimo strumento escluderebbe aprioristicamente la partecipazione nel procedimento dell'ente gestore, peraltro, su un elemento fondamentale come la superficie dell'area protetta.

Analoghe considerazioni valgono in relazione all'articolo 31 della legge regionale in esame, che detta disposizioni sugli effetti di revisione dei confini.

La norma, infatti, incorre nelle medesime illegittimità per la violazione dell'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394/1991 citata, relativamente al procedimento partecipativo.

Le previsioni regionali così formulate, oltre che porsi in contrasto con il suddetto parametro statale interposto di cui all'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 citata, si pongono in aperta antitesi con il principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione, confliggendo con i canoni di efficacia, efficienza ed economicità che devono presiedere all'esercizio dell'azione amministrativa.

Le norme impugnate, pertanto, incidono sull'assetto organizzativo come predeterminato dal parametro interposto statale costituito dalla citata «Legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 1991, in violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con riflessi sotto il profilo della regolarità ed efficienza.

3. L'articolo 10 della Legge Regionale 19 aprile 2019, n. 3 -citata viola gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione in relazione all'articolo 22, comma 1, lett. a), della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

L'articolo 10 sostituisce l'articolo 17 della Legge Regionale n. 12/1995 citata e stabilisce, al comma 4 della disposizione novellata, che il Piano del parco *“vincola, nelle sue indicazioni di carattere prescrittivo, la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale con effetto di integrazione della stessa e, in caso di contrasto, di prevalenza su di essa”*.

La disposizione confligge con l'articolo 25, comma 2, (ultimo capoverso), della legge quadro n. 394 del 1991 citata, che, molto più nettamente, dispone che il Piano del parco *“ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello”*, anche al di fuori di casi di contrasto.

Il successivo comma 6 dell'articolo 17 novellato della Legge Regionale n. 12/1995, prevedendo che il Piano possa apportare modifiche alla perimetrazione dell'area protetta, viola il procedimento partecipativo previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991 citata.

Le modifiche previste, infatti, possono essere apportate unicamente attraverso il procedimento del richiamato articolo 22 della legge n. 394 del 1991; il Piano può eventualmente contenere solo una proposta di revisione.

Anche in questo caso-sussiste; dunque, la lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

La norma regionale censurata interviene in una materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e non rispetta la normativa statale che fissa i criteri generali del procedimento amministrativo da seguire nella

fattispecie validi per tutto il territorio nazionale, trasformando l'essenza stessa del procedimento come delineato dalla norma statale contenuta nella citata legge quadro, incidendo sulla sua articolazione specifica, in chiave di riduzione di tutela del procedimento partecipativo e, pertanto, viola anche l'articolo 97 della Costituzione.

La norma impugnata, pertanto, incide sull'assetto organizzativo dell'Ente Parco, come predeterminato dal parametro interposto statale costituito dalla citata «Legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 1991, in violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con riflessi sotto il profilo della regolarità ed efficienza dell'attività dell'Ente stesso.

4. L'articolo 22 della Legge Regionale 19 aprile 2019, n. 3 viola gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in relazione all'articolo 23, ultimo capoverso, della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

L'articolo 22 sostituisce l'articolo articolo 32 della Legge Regionale n. 12/1995 citata. Il comma 3 della norma novellata, nel prevedere la possibilità di collaborazioni e di stipula "di apposite convenzioni" anche con soggetti privati non istituzionali in materia di vigilanza, viola l'articolo 23, ultimo capoverso, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 citata, che vieta espressamente la stipula convenzioni con enti pubblici e con soggetti privati (ad esempio, guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie) per l'esercizio della vigilanza nei parchi naturali regionali.

Come già rilevato *supra*, la disciplina delle aree protette rientra, infatti, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), ed è contenuta nella citata legge quadro n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi (sentenze n. 315 e n. 193 del 2010, n. 44, n. 269 e n. 325 del 2011, n. 14 del 2012, n. 212 del 2014 e n. 36 del 17 febbraio 2017), quale norma interposta, (sentenze n. 44 del 2011 n. 315 e n. 20 del 2010), espressione, per l'appunto, dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le Regioni, pertanto, nell'ambito di aree protette, possono soltanto determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale.

Le norme impugnate, pertanto, incidono sull'assetto organizzativo dell'Ente Parco, come predeterminato dal parametro interposto statale costituito dalla citata «Legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 1991, in violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con riflessi sotto il profilo della regolarità ed efficienza dell'attività dell'Ente stesso.

5. L'articolo 23 della Legge Regionale 19 aprile 2019, n. 3 citata viola gli articoli 97, 117, comma 2, lett. s). della Costituzione in relazione in relazione all'articolo 30 della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

L'articolo 23, che sostituisce l'articolo 33 della Legge Regionale 22 febbraio 1995, n.12 citata, nel fissare, al comma 1, lettere a), b), c), d) i minimi e i massimi delle sanzioni previste per le fattispecie elencate al comma 1 del successivo articolo 25, che sostituisce l'articolo 42 della Legge Regionale n. 12/95 citata, si pone in aperto conflitto con quanto già disciplinato e previsto dall'articolo 30 della legge quadro n. 394 del 1991 citata, fonte normativa di rango superiore, prevedendo sanzioni differenti sia per entità che per tipologia di violazione.

Va ribadito che, come già rilevato *supra*, la disciplina delle aree protette rientra, infatti, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), ed è contenuta nella citata legge quadro n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi (sentenze n. 315 e n. 193 del 2010 e n. 193 del 2010, n. 44, n. 269 e n. 325 del 2011, n. 14 del 2012, n. 212 del 2014 e n. 36 del 17 febbraio 2017), quale norma interposta, (sentenze n. 44 del 2011 n. 315 e n. 20 del 2010), espressione, per l'appunto, dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le Regioni, pertanto, nell'ambito di aree protette, possono soltanto determinare maggiori livelli di tutela; ma non derogare alla legislazione statale non possono certamente modificare l'entità e la tipologia delle sanzioni previste dalla predetta legge quadro n. 394/1991.

La legge quadro n. 394 del 1991 citata è stata costantemente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017 citate), da ciò derivandone, dunque, che le Regioni sono tenute ad adeguarsi ai principi fondamentali da essa dettati, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale.

Deve essere, comunque, garantita la conforme corrispondenza ai canoni previsionali inderogabili imposti dalla normativa nazionale, quale manifestazione di quello standard minimo di tutela che il legislatore statale ha individuato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e che, come detto, le Regioni possono prevedere con un surplus di tutela, ma non derogare in peius come nel caso di specie, ove in aperto contrasto con la norma primaria statale, la complessa e delicata funzione sanzionatoria si discosta in modo così palese dalla normativa primaria statale prevista per garantire il rispetto del principio di buon andamento della Costituzione anche in relazione all'art. 97 della Costituzione.

§§§§

Per i motivi suesposti si conclude perché gli articoli 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della Legge Regionale Liguria n. 3 del 19 aprile 2019 recante “Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione delle biodiversità)”, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019.

Roma, 25 giugno 2019

Depositato in Cancelleria il 2 luglio 2019

IL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO

Gabriella Palmieri