

CORTE COSTITUZIONALE
10 GENNAIO 2017 (UD.), 15 FEBBRAIO 2017 (DEP.), N. 36 *

Pres. Grossi, Red. Carosi

Presidenza del Consiglio dei Ministri c. Regione Abruzzo

**Aree marine protette – Parchi naturali regionali –
Competenza legislativa – Tutela dell'ambiente**

Per la l. n. 394 del 1991 i parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali e, solo eventualmente, da tratti di mare prospicienti la costa come estensioni della parte terrestre, fluviale o lacuale, mentre le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine. Per l'istituzione di riserve naturali marine l'art. 18 l. n. 979 del 1982 prevede la competenza del Ministro dell'ambiente.

Ne deriva che la legge regionale che istituisce un parco regionale composto soltanto di una porzione di mare viola l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, tra cui rientra la tutela dell'ambiente marino mediante l'istituzione di riserve naturali.

La legge n. 38 del 2015 della regione Abruzzo, che ha istituito il parco naturale regionale denominato «Parco Costa dei Trabocchi» nel tratto di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni, a partire dalla linea di costa fino a 6 miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud, è incostituzionale perché l'ente così creato risulta composto unicamente da una porzione di mare e di conseguenza deve essere qualificato come area marina protetta ai sensi dell'art. 2, commi 3 e 4, l. n. 394 del 1991, per l'istituzione delle quali è competente il Ministro dell'ambiente, ai sensi dell'art. 18, l. n. 394 del 1991.

* Per il testo integrale della sentenza, tratto dal sito ufficiale della Corte costituzionale, v. www.giureta.unipa.it/osservatorio/Corte_cost_36_2017.pdf.

La sentenza è stata osservata da Andrea Vecchiotti, studente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Teramo, con la collaborazione e l'intervento della dott.ssa Giuseppina Rosato, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Sassari.



LA DECISIONE:

La Regione Abruzzo con legge regionale n. 38 del 2015 ha istituito il parco naturale regionale «Costa dei Trabocchi» disponendo, nel successivo art. 2, che «il Parco è composto dal tratto di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a 6 miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud».

A tal proposito la Presidenza del consiglio dei ministri si rivolge alla Corte costituzionale ritenendo che la menzionata legge regionale avrebbe violato l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Infatti il parco che la regione intende istituire comprenderebbe esclusivamente un tratto di mare, quello prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a 6 miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud.

Secondo il Governo una porzione acqua così delineata dovrebbe essere qualificata come area marina protetta ai sensi della l. 6 dicembre 1991 n. 394 «Legge quadro sulle aree protette», e, in quanto tale, appartenente alle materie di competenza esclusiva statale in relazione alla «tutela dell'ambiente».

La Corte affronta la questione dall'analisi dell'art. 2, l. n. 394 del 1991 che distingue i parchi dalle riserve: «I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali» mentre «Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati».

Alla luce di tali disposizioni la Consulta afferma che il parco regionale istituito per il tramite della legge n. 38 del 2015 della regione Abruzzo non può essere qualificato come parco regionale perché, essendo composto esclusivamente di una porzione acqua, si configura quale riserva naturale.

Inoltre, a sostegno di tale argomentazione, la Corte costituzionale fa rilevare che l'art. 2, comma 4, l. n. 394 del 1991, con riferimento all'ambiente marino, distingue le aree protette come definite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla l. 5 marzo 1985, n. 127, e quelle definite ai sensi dell'art. 25 l. n. 979 del 1982, secondo cui le riserve naturali marine sono costituite da «ambienti marini, dati dalle ac-

que, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono».

Sulla scorta di tali argomentazioni la Corte costituzionale afferma che la l. n. 38 del 2015, con cui la regione Abruzzo ha inteso istituire il «Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi» nella (sola) zona di mare prospiciente la costa dei Comuni di San Vito Chietino e di Rocca San Giovanni a partire dalla linea di costa fino a 6 miglia marine a partire dai rispettivi limiti nord e sud, è incostituzionale perché ha di fatto istituito un ente differente, ossia una riserva naturale marina che per l'art. 18, l. n. 394 del 1991 deve essere istituita dal Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro del tesoro.

Di conseguenza si ritiene che la disciplina regionale sia stata emanata in contrasto con la l. n. 394 del 1991 sulle aree protette, coperte dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto appartenenti alle materie della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

Art. 2, commi 1, 2, 3, e 4, l. n. 394 del 1991

«Classificazione delle aree naturali protette»

«1. I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.

2. I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

3. Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.

4. Con riferimento all'ambiente marino, si distinguono le aree protette come de-

finite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla l. 5 marzo 1985, n. 127, e quelle definite ai sensi della l. 31 dicembre 1982, n. 979».

Art. 18, comma 1, l. n. 394 del 1991

«Istituzione di aree protette marine»

«1. In attuazione del programma il Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro del tesoro, istituisce le aree protette marine, autorizzando altresì il finanziamento definito dal programma medesimo. L'istruttoria preliminare è in ogni caso svolta, ai sensi dell'articolo 26 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, dalla Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti¹».

Art. 25, l. n. 979 del 1982

«Le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono».

Art. 117, comma 2, Cost.

«Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

¹ La Consulta per la difesa del mare è stata soppressa dall'art. 2, comma 14, l. 9 dicembre 1998, n. 426 e le relative funzioni sono state trasferite ai competenti uffici del Ministero dell'ambiente.

- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

BIBLIOGRAFIA MINIMA:

1. C. Baseggio, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in *Ist. Federalismo*, 2007, 513;
2. M.A. Basso, *Aree naturali protette provinciali e regionali ed automatica modificazione delle pianificazioni territoriali esistenti tra potestà statale e sussidiarietà: necessaria la partecipazione degli enti al procedimento di istituzione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2012, 469;
3. M. Ceruti, *Aree naturali protette e attività estrattiva: la distinzione lombarda tra «parco regionale» e «parco naturale» apre la strada a cave e a miniere*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 93;
4. S. Civitarese Matteucci, *Alcune riflessioni sui rapporti tra potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. L'ambiguo caso delle aree protette regionali*, in *Giur. cost.*, 2009, 5132;
5. L. Colacino Cinnante, *La protezione dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra legislazione esclusiva statale e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 2011, 1120;
6. G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 611;
7. S. De Laurentiis, *L'evoluzione della disciplina prevista in tema di paesaggio tra modelli di tutela di fonte costituzionale e onnicomprensività della nozione di ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 756;
8. P. Dell'Anno, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv.*

- giur. ambiente*, 2005, 957;
9. F. Di Dio, *Lo Stato detta legge sulla tutela ambientale: alle regioni resta soltanto la funzione amministrativa*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 981;
 10. G. Garzia, *Le aree protette marine*, Milano, 2011;
 11. Y. Guerra, *Le aree protette marine sono di esclusiva competenza statale*, in *Quad. cost.*, 2017, 499;
 12. S. Mangiameli, *L'ambiente nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in *Giornate teramane sull'ambiente*, Milano, 1996, 139;
 13. F. Novarese, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, II, 203;
 14. G. Perri, *Legge quadro sulle aree protette: un primo bilancio a cinque anni dall'entrata in vigore*, *Riv. giur. ambiente*, 2000, 367;
 15. N. Romana, *La gestione delle aree marine protette tra obiettivi, scopi e considerazioni metagiuridiche*, in G. Tellarini (a cura di), *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette*, Bologna, 2012, 137;
 16. G. Rosato, *Nota redazionale a Corte cost. 15 febbraio 2017, n. 36*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, 269.
 17. G. Spera, *Spunti in materia di aree marine protette*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 786;
 18. A. Xerri, *Riserve naturali costiere: i rapporti fra Stato e Regione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 615.