

Sentenza della Corte costituzionale n. 121/2018.

Materia: ambiente, aree protette.

Parametri invocati: articoli 117, comma primo, lettere l) e s), Cost.; articolo 25, comma secondo, Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: varie disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato plurime disposizioni della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), con la quale il legislatore regionale, con l'intento *"di sviluppare il turismo sostenibile"* (articolo 1, comma 1) e di promuovere *"la sentieristica e la viabilità minore attraverso l'individuazione di percorsi di interesse ambientale e storico"* (articolo 1, comma 2), ha istituito la Rete escursionistica campana (REC). Le numerose questioni proposte sono state suddivise in due insiemi, presi in esame separatamente. Con il primo insieme di questioni, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che le varie disposizioni impugnate trovino tutte applicazione anche in relazione alle aree naturali protette, siano esse statali o regionali. L'istituita REC, infatti, interessa tutto il territorio regionale campano, entro il quale sono presenti due parchi nazionali oltre ad alcune riserve naturali statali e parchi regionali, la cui tutela è però disciplinata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette): legge che, secondo la giurisprudenza della Corte, deve ricondursi alla competenza esclusiva statale in materia di *"tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, di modo che le Regioni possono, a tale riguardo, determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare *in peius* alla legislazione statale. La Corte delinea il quadro normativo giurisprudenziale alla luce del quale le disposizioni del primo insieme sono valutate. Richiamandosi alla propria consolidata giurisprudenza, ricorda che la *"tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"* non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali (vedi sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017 e n. 210 del 2016). L'ambiente è, dunque, un *"valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale"*, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sentenza n. 407 del 2002). Nell'ambito delle materie di loro competenza, pertanto, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela fissati a livello statale. Questi, tuttavia, non impediscono ai legislatori regionali 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). La legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia *"tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"* (da ultimo, sentenze n. 74 e n. 36 del 2017): ai principi fondamentali da essa dettati, dunque, le Regioni sono tenute ad adeguarsi, pena

l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale. La Corte, in particolare, ha 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 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). Sono, dunque, il regolamento (articolo 11) e il piano per il parco (articolo 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (articoli 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; allo stesso tempo, l'articolo 29 – inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le *species* di area protetta – attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano. Tale modello di tutela, incentrato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale per le riserve naturali statali. L'articolo 17 della legge quadro dispone, infatti, che il decreto istitutivo della riserva deve, tra le altre cose, determinare l'organismo di gestione e stabilire indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'articolo 11. Sempre la Corte ha precisato che la legge quadro non si limita a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali statali – istituiti ai sensi dell'articolo 8 della legge quadro – 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, 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 piano per il parco tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale (articolo 25). Secondo la Corte 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 statali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul temperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale. Ciò non toglie, tuttavia, che l'esistenza di un regolamento e di un piano dell'area protetta, cui devono conformarsi le attività svolte all'interno del parco o della riserva, così come l'attribuzione a un organismo di gestione della verifica del rispetto di tali strumenti regolatori e programmatici, siano costituzionalmente necessarie, perché sono la 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 le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare *in peius*. Alla luce della richiamata giurisprudenza, nonché dei principi stabiliti dalla legge quadro, la Corte rileva che la univoca ed esclusiva vocazione turistica della legge regionale campana, ove non correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente, salvaguardato dal complesso di strumenti promozionali e di controllo predisposti dalla normativa quadro statale, finirebbe per risultare ontologicamente invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto facoltizzata, per sé sola, a determinare modalità, dimensioni e controllo per la realizzazione di un *"turismo sostenibile"* anche in zone a riconosciuta *"sensibilità"* ambientale. Se, infatti, come si afferma all'articolo 1, la legge regionale in esame intende *"sviluppare il turismo sostenibile"*, promovendo *"la sentieristica e la viabilità minore"* e valorizzandone, in particolare, le

infrastrutture connesse, la circostanza per cui la disciplina ch'essa reca interferisce con il regime di tutela per le aree naturali protette non vale a renderla attuativa della legge quadro ma, al contrario, esige la verifica circa la sua compatibilità con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale. Prendendo in esame le singole questioni di legittimità costituzionale sollevate, la Corte ne dichiara la fondatezza come segue: 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 2, nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata, all'interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo; 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche in relazione a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette; 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, lettera n), nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco è *"designato dalla Federparchi"* anziché *"dagli Enti parco allocati su territorio campano"*; 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, nella parte in cui non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella rete escursionistica regionale e inclusi nei territori delle aree naturali protette sia di competenza esclusiva degli enti gestori di queste ultime; 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, lettera a), nella parte in cui prevede che le modalità di fruizione della rete escursionistica regionale, per la parte in cui essa si sviluppa all'interno delle aree naturali protette, debbano essere individuate dagli enti di gestione delle aree protette in accordo con i Comuni territorialmente interessati, invece di essere determinate dal regolamento dell'area protetta; 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, nella parte in cui non prevede che il Piano triennale degli interventi sulla rete escursionistica campana, ove rivolto alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il regolamento e il piano di queste ultime; 7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 3 e 5, nella parte in cui trovano applicazione anche all'interno delle aree naturali protette; 8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, nella parte in cui si applica anche a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette; 9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g), nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dalla Giunta regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette.

La Corte passa poi all'esame del secondo gruppo di questioni, relativo ad alcune disposizioni della legge Regione Campania 2/2017 che prevedono sanzioni amministrative. L'articolo 14, comma 3, della richiamata legge regionale dispone che la violazione di quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo 14 comporta *"l'applicazione delle sanzioni e delle misure"* previste dal Codice della strada. La Corte, richiamandosi alla propria precedente e consolidata giurisprudenza, ricorda che il principio della legalità della pena è *"ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire"* (sentenza n. 78 del 1967). La Corte precisa, poi, che dall'articolo 25 Cost., data l'ampiezza della sua formulazione, è desumibile il principio secondo cui *"tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto"* (sentenza n. 196 del 2010; in identico senso anche le sentenze n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014). E, se è vero che tali affermazioni sono state formulate con riferimento a uno dei corollari del principio di legalità, quello dell'irretroattività delle norme incriminatrici, in ragione delle questioni di legittimità allora proposte, è pur vero che esse sono parimenti da riferire ad altro corollario di detto principio: il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie. Questo principio vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in

luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); tale principio, inoltre, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende "*garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta*" (ancora sentenza n. 327 del 2008). Con riferimento a questo tipo di sanzioni amministrative, il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito dall'ordinamento, deve considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "*conoscere*", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata. Premesso quanto sopra, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, della legge regionale in oggetto.

La Corte, invece, dichiara non fondate le questioni relative: all'articolo 10, comma 4, promossa in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.; all'articolo 15, comma 8, promossa in riferimento all'articolo 25 Cost.; e all'articolo 15, comma 3, promossa in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. La legittimità è confermata ricordando il principio, più volte richiamato dalla Corte, secondo cui la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia a sé, ma accede alle materie sostanziali (sentenza n. 12 del 2004; in senso analogo, tra le tante, sentenze n. 240 del 2007, n. 384 del 2005, n. 28 del 1996). La legge campana impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di "*turismo*", intende sviluppare il "*turismo sostenibile*" attraverso un'articolata attività di promozione e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale, caratterizzato in particolare da percorsi di interesse ambientale e storico. La previsione della sanzione amministrativa *de qua*, in quanto diretta a tutelare la segnaletica e le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo la REC, evidentemente funzionali a garantire la migliore fruibilità del patrimonio escursionistico regionale, non è dunque estranea all'ambito di competenza del legislatore regionale.