

Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale

di Carlo Baseggio

Sommario

1. *Premessa: espansione territoriale delle aree naturali protette e fattori di complessità della loro disciplina giuridica.* – **2.** *Il rapporto tra tutela dell'ambiente, protezione della natura e disciplina delle aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale nella dottrina.* – **3.** *L'individuazione di 'tre livelli di competenza' nell'ambito della protezione della natura nelle sentenze-guida della Corte cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988.* – **4.** *Il riparto delle competenze nella legge quadro sulle Aree protette n. 394 del 1991.* – **5.** *La giurisprudenza della Corte costituzionale successiva all'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991.* – **6.** *L'interesse statale e regionale nella disciplina delle aree protette dopo la riforma del Titolo V Cost.* – **7.** *La sentenza Corte cost. 8 marzo 2005, n. 108 sulla legittimità di specifici interventi regionali in materia di Aree protette.* – **8.** *Alcune prime considerazioni.* – **9.** *La più recente legislazione regionale e il progetto di "Testo unico sulla tutela delle aree protette e della biodiversità" della Regione Piemonte.* – **10.** *Note conclusive.*

1. Premessa: espansione territoriale delle aree naturali protette e fattori di complessità della loro disciplina giuridica

La disciplina giuridica delle aree naturali protette, per la superficie sottoposta ad una tutela ulteriore rispetto a quella ordinaria e per il numero di cittadini che ne sono interessati, è caratterizzata da un notevole impatto sulle dinamiche economiche, sociali e istituzionali dei territori che le ospitano ⁽¹⁾.

(1) I dati ufficiali più recenti sono quelli del censimento ISTAT del 2001 riportati in: AA.VV., *AP Il sistema delle Aree protette*, Ministero dell'ambiente CED-PPN, Per-

Si stima, infatti, che in Italia la superficie del territorio interessato da parchi naturali (nazionali e regionali) raggiunga l'11,6%, ma tale superficie aumenta sino al 19% se si considerano anche le altre zone di protezione ⁽²⁾.

All'interno della categoria delle aree naturali protette, infatti, sono ricondotte una molteplicità di «*istituzioni giuridiche tipizzate*» ⁽³⁾ di matrice internazionale, comunitaria, statale, regionale e locale caratterizzate da finalità che spaziano dalla protezione integrale della natura allo stato 'originale' (cd. *wilderness*), alla tutela di speciali zone del territorio in cui avviene la riproduzione degli uccelli migratori, alla conservazione di *habitat*, alla preservazione di elementi che compongono paesaggi dai tratti peculiari, alla promozione 'sostenibile' di zone marginali del territorio in cui meno ha impattato lo sviluppo industriale del Paese.

Fattore unificante, dal punto di vista giuridico, di questo vasto sistema di aree naturali protette è la specialità della disciplina a cui sono soggetti i territori, i beni e le attività umane che si svolgono all'interno dell'area qualificata come protetta.

L'espansione della superficie delle aree protette sta, infatti, mettendo sempre in maggior evidenza quella che alcuni Autori hanno definito come la 'complessità' della materia della protezione della natura mediante l'istituzione di aree naturali protette ⁽⁴⁾. La disciplina giuridica delle aree protette, infatti, è caratte-

gia, 2003.

(2) Dati CCD-PPN (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali, c/o Politecnico di Torino) riportati da R. GAMBINO, *Parchi, paesaggi, territorio*, in *Parchi*, n. 20/2007, p. 45.

(3) La locuzione è utilizzata da Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551 ed in *Foro it.*, 1984, p. 2678.

(4) A. SIMONCINI, *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale, Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 110. Secondo l'Autore "la peculiarità del modello italiano è aver cercato un punto di equilibrio in questa complessità realizzando un sistema di conservazione che cerca di combinare conservazione naturale e sviluppo delle popolazioni". La "complessità organizzativa intrinseca" della materia della tutela ambientale è riscontrata, a livello più generale, anche da M. RENNA che in *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Dir. econ.*, 2005, p. 715 ss. rileva come essa sia "imputabile alle ca-

rizzata da un fitto intreccio di potestà normative di Stato, Regioni e degli enti di gestione.

A ciò, si aggiunga che il progressivo arricchimento con contenuti economico-sociali delle politiche di protezione della natura ha chiamato in causa competenze e funzioni che, tradizionalmente, erano esercitate dagli enti locali insediati sul territorio.

Accanto al dato territoriale e giuridico, va anche evidenziato come il tema della protezione degli ecosistemi stia riscontrando un'attenzione sempre crescente a causa della progressiva 'consumazione' del territorio in condizioni di naturalità.

L'ambiente, cioè, è sempre più avvertito nella società e dal legislatore come un bene (una risorsa) in senso economico prima ancora che giuridico in quanto dotato di intrinseca utilità perchè necessario alla piena esplicazione della persona umana, tendenzialmente scarso e non riproducibile illimitatamente ⁽⁵⁾.

ratteristiche fisiche e morfologiche dei suoi oggetti: si pensi, ad esempio, al fatto che la sfera d'azione di alcune tutele settoriali è condizionata dai confini naturali di determinate aree che non coincidono con i confini amministrativi degli enti territoriali costitutivi del nostro ordinamento".

(5) Per una efficace sintesi delle posizioni sostenute in dottrina nella ricostruzione dell'ambiente come bene giuridico, si veda B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Amb. e dir.*, Milano, 1999, pp. 186-188. Contro la qualificazione dell'ambiente come 'bene' si veda, F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 227, secondo il quale "l'ambiente non è un bene ma bensì un problema [...] non c'è un oggetto che si chiami ambiente. C'è un interesse soggettivo a condizioni di esistenza che si chiamano ambiente". E poi alle pp. 228-229 "il fondamento giuridico dell'ambiente va cercato, quanto alla Costituzione, non nei valori da essa protetti, ma nella struttura che essa disegna per la società e nelle finalità degli esseri umani che propone: democrazia sostanziale, pluralismo degli interessi, dignità di ciascun essere umano. [...] La dignità di ogni essere umano si esprime nella possibilità di ottenere un ambiente conforme alla propria esistenza. Questo è il fondamento dell'ambiente nella Costituzione italiana del 1948".

Sulla questione della definizione dell'ambiente è intervenuta con fondamentali sentenze anche la Corte costituzionale affermandone progressivamente la natura di «bene immateriale unitario», di «valore costituzionalmente protetto» e, infine, di «bene primario». Si vedano, in particolare le sentenze Corte cost., 15 maggio 1987, n. 167 e 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3788; Corte cost., 14 luglio 1988, n. 800, *ivi*, 1988, p. 3811; Corte cost., 6 giugno 1989, n. 324, *ivi*, 1989, p. 1484; Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1031, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 345; Corte cost., 16 marzo 1990, n. 125, *ivi*, p. 303; Corte cost., 11 marzo 1993, n. 79, in *Giur. cost.*, 1993, p. 718; Corte cost., 9 febbraio 1994, n. 54, *ivi*, 1994, p. 326; Corte cost., 15 lu-

In questo quadro, nei paragrafi che seguono, si intende esaminare il difficile equilibrio delle competenze statali e regionali nella materia della protezione della natura e, più in particolare, in tema di aree naturali protette. Sulla base di tale analisi, si tenterà di individuare i limiti generali degli interventi statali e regionali in materia e, infine, si verificherà la rispondenza della più recente legislazione regionale alle considerazioni svolte.

2. *Il rapporto tra tutela dell'ambiente, protezione della natura e disciplina delle aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*

Una delle caratteristiche della disciplina delle aree naturali protette consiste nell'essere preordinata alla realizzazione di interessi pubblici che vanno oltre la sola protezione della natura in senso stretto.

A causa di tale peculiare caratteristica, nonostante i primi interventi legislativi volti alla creazione dei parchi nazionali italiani risalgano agli anni 20 e 30 del '900⁽⁶⁾, soltanto negli ultimi anni la normativa in tema di aree naturali protette si è vista riconoscere una rilevanza autonoma rispetto a quelle contermini.

Infatti, la Corte costituzionale⁽⁷⁾ fino al 1971 aveva ritenu-

glio 1994, n. 302, in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 659.

(6) Il primo parco nazionale, il Parco nazionale del Gran Paradiso, nasce nel 1922 (r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584) in forza di una donazione da parte della Real Casa all'azienda al demanio forestale dello Stato di alcuni terreni che facevano parte della Reale Riserva di Caccia «per il caso che lo Stato cedesse di costituire un parco nazionale». Al primo parco ne seguono altri tre: il Parco nazionale d'Abruzzo (istituito con r.d.l. 11 gennaio 1923, n. 257), il Parco nazionale del Circeo (istituito con legge 25 gennaio 1934, n. 285) e il Parco nazionale dello Stelvio (istituito con legge 24 gennaio 1935, n. 740). Per una dettagliata analisi della disciplina giuridica dei Parchi nazionali precostituzionali, si veda D. SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano, Giuffrè, 1971.

(7) Sul ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di aree naturali protette si vedano: M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p.111; B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4954;

to che la protezione della natura, che allora coincideva in pieno con la disciplina dei parchi nazionali, fosse una «*sub-materia*»⁽⁸⁾ della materia agricoltura e foreste.

Tuttavia, già nella pronuncia del 24 luglio 1972, n. 142, ne cominciava ad affermare l'autonomia in quanto «*esulante dalla materia della agricoltura (...) la formazione di parchi nazionali vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico (...)*».

Successivamente, con la sentenza del 14 luglio 1976, n. 175, la Corte riconosceva la distinzione della protezione della natura anche dalla materia urbanistica, con la quale però «*inevitabilmente va ad interferire e con la cui disciplina è necessariamente correlata*», infatti «*le competenze statali in ordine ai parchi nazionali non si limitavano, né si limitano, agli aspetti più strettamente inerenti alla materia anzidetta delle zone in essi incluse, comportando invece una serie di vincoli e divieti, che inevitabilmente interferiscono anche con l'urbanistica*»⁽⁹⁾.

Tale posizione risulta confermata dalla sentenza del 25 luglio 1984, n. 223 nella quale, tra l'altro, si legge «*che l'istituzione di riserve naturali rappresenta una tipica forma di intervento preordinato alla protezione della natura e, più precisamente, alla conservazione del bene naturale, giacché essa comporta l'esclusione di ogni attività che possa comprometterne lo stato attuale (sent. n. 79 del 1972), giustificando con il preminente interesse nazionale l'inserimento del relativo territorio tra i beni meritevoli di conservazione e di protezione*»⁽¹⁰⁾.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 357; B. CARAVITA, L. PESOLE, *Un primo caso di applicazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in tema di parchi*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 279; A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del «paradigma» della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2598.

(8) Corte cost., 19 aprile 1972, n. 72, in *Giur. cost.*, 1972, p. 334.

(9) Corte cost., 24 luglio 1972, n. 142, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1432; Corte cost., 14 luglio 1976, n. 175, *ivi*, 1976, p. 1085.

(10) Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551 ed in *Foro it.*, 1984, p. 2678.

Infine, nel 1988, la Corte definiva i parchi come l'insieme delle «*istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla stessa protezione della natura*» o alla «*difesa di uno o più ecosistemi*»⁽¹¹⁾.

Secondo la Corte, dunque, il *proprium* della disciplina giuridica delle aree protette consiste nell'essere diretta a proteggere la natura dagli interventi dell'uomo distruttivi dell'equilibrio geo-fisico ed ecologico. Pertanto, già da questa preliminare analisi, pare possibile individuare, in tale specifico elemento, il fondamento dell'autonoma rilevanza della materia 'protezione della natura' rispetto alla 'tutela dell'ambiente'.

La caratteristica delle discipline giuridiche di tutela ambientale consiste, infatti, nell'agire verticalmente (*rectius*: settorialmente) sul territorio rappresentando l'equilibrio esistente in un determinato momento storico tra le esigenze di conservazione dell'ambiente e quelle dello sviluppo industriale e civile della società.

Diversamente la caratteristica della disciplina delle aree naturali protette consiste nel regolare complessivamente l'assetto di una specifica zona del territorio in cui l'interesse alla conservazione della natura prevale nettamente su quello allo sviluppo economico (tutela integrale propria dei parchi nazionali) o impone una regolazione delle attività umane diversa da quella ordinaria (parchi regionali e locali).

Sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale pare possibile, inoltre, affermare che 'protezione della natura' e 'aree naturali protette' sono concetti che non coincidono pienamente.

La prima è la materia (o il bene giuridico) la cui cura è ripartita fra Stato e Regioni, le seconde sono, invece, uno degli strumenti attraverso cui si realizza il fine della protezione della natura.

Sul punto in dottrina si possono ravvisare almeno tre diverse posizioni che, pur con diverse gradazioni, giungono tutte ad affermare l'autonoma rilevanza della materia protezione della na-

(11) Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1029, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4935.

tura rispetto alla tutela dell'ambiente.

Una prima posizione, che si potrebbe definire basata sulla differenziazione strumentale, partendo dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, afferma che la disciplina delle aree protette ricade, senza esaurirla, nella materia della protezione della natura la cui disciplina è collegata e interrelata con quella di altre materie di competenza regionale ⁽¹²⁾.

Una diversa e più 'estrema' opinione basata sul tipo di protezione offerto sostiene la netta separazione della teoria giuridica delle aree protette rispetto all'ordinamento generale della protezione dell'ambiente. Mentre la prima postulerebbe la supremazia dell'interesse naturalistico su qualsiasi indirizzo di politica economica, nella semplice tutela dell'ambiente il ruolo primario spetterebbe sempre al mercato. Tale prospettiva consente all'Autore di sostenere l'autonoma legittimazione della protezione integrale della natura, nelle zone del territorio a ciò destinate, senza collegarla necessariamente alla protezione dell'ambiente ⁽¹³⁾.

Infine una terza posizione, che si potrebbe definire basata sulla differenziazione del bene verso cui si rivolge la tutela, afferma che appartengono alla tutela dell'ambiente quegli interventi in cui l'oggetto della disciplina giuridica è rappresentato dai singoli fattori che costituiscono l'ambiente, mentre la materia della protezione della natura ha riguardo all'insieme delle relazioni che compongono un ecosistema ⁽¹⁴⁾.

(12) B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 245 ss., poi ripresa in *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

(13) G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e Aree naturali protette*, Torino, 1994.

(14) A. SIMONCINI, *Diritto dell'ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, p. 245 ss.

3. *L'individuazione di 'tre livelli di competenza' nell'ambito della protezione della natura nelle sentenze-guida della Corte cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988*

La complessità e la non linearità dell'evoluzione della normativa in tema di protezione della natura nel ventennio che ha preceduto la promulgazione della legge quadro del 1991, ha originato diversi contenziosi avanti alla Corte costituzionale tra Stato e Regioni aventi ad oggetto la distribuzione delle competenze in tema di istituzione di parchi e riserve.

Tra i pronunciamenti che hanno risolto tali contenziosi risultano ancora oggi di fondamentale importanza le sentenze n. 1029 e n. 1032 del 1988. Con l'occasione, infatti, la Corte costituzionale ha individuato le linee fondamentali che avrebbe dovuto seguire il legislatore nell'attribuire le competenze in materia di aree naturali protette⁽¹⁵⁾.

In particolare, vengono affermati i fondamentali principi di «unitarietà di struttura e funzionamento dei parchi nazionali» e di «cooperazione e collaborazione» tra Stato ed autonomie locali.

Affermati tali principi, la Corte si sofferma lungamente sul conflitto di competenza tra Stato e Regioni, enucleando, in base al dettato dell'art. 83 d.P.R. n. 616/1977, tre livelli di competenza nell'ambito della protezione della natura e individuando il punto d'equilibrio tra il nucleo minimo di poteri spettanti allo Stato e lo spazio incomprimibile delle competenze regionali.

(15) Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1031, in *Foro it.*, 1/1990, p. 71, e n. 1029 del 1988, in *Foro amm.* 1998, p. 2739. Sul ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di aree protette si veda anche M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 111 ss.; B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4954; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in *Riv. Giur. amb.*, 1992, p. 357; B. CAROVITA, L. PESOLE, *Un primo caso di applicazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in tema di parchi*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 279; A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del «paradigma» della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2598 ss.

Allo Stato spettano «poteri idonei a garantire l'unitarietà di struttura e di funzionamento dei parchi nazionali», tra i quali quello di «individuare le aree da destinare a parchi localizzati sul territorio di più Regioni, e, a fortiori, a parchi di interesse nazionale», oltre che «un ampio potere programmatico».

Ad un livello intermedio fra le attribuzioni dello Stato e quelle delle Regioni, si collocano le competenze attribuite all'ente parco, come istituzione dotata tanto di poteri amministrativi, «diretti a impedire o a prevenire che la cura di ogni altro interesse pubblico (in materia urbanistica, agricoltura, turismo, ecc.) si svolga in contrasto, o comunque in modo incompatibile, con le finalità di conservazione e valorizzazione dell'ambiente proprie del parco, quanto di poteri pianificatori, diretti a favorire lo sviluppo dell'area protetta nella sua evoluzione storico-naturale e in raccordo col divenire del territorio circostante» da attuare, ovviamente, con forme di cooperazione con gli organi regionali.

Da ultimo, alle Regioni spetta «l'effettiva disciplina delle attività e dei beni che insistono nell'area protetta», vale a dire l'urbanistica, l'agricoltura e foreste, la caccia e pesca, il turismo, i lavori pubblici, nonché la tutela del paesaggio, materie i cui confini con la protezione della natura sono quasi impercettibili. Ne consegue che, «a livello della gestione diretta delle attività rilevanti per la protezione della natura e dell'ambiente attuata mediante un parco nazionale, la Regione vanta una competenza ad hoc di tipo concorrente (cfr. sentt. del 25 luglio 1984, n. 223, e del 22 maggio 1987, n. 183 ⁽¹⁶⁾), che si affianca a numerose altre competenze su materie confinanti (urbanistica, agricoltura, ecc.) ».

Secondo la Corte, dunque, l'insieme dei descritti principi non esclude che le Regioni possano adottare proprie leggi relative anche singole parti o a singoli settori di un parco nazionale «pur se indiscutibilmente vieta loro di porre una disciplina che coinvolge interessi o istanze riguardanti il parco nazionale nel-

(16) Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551, e 22 maggio 1987, n. 183, *ivi*, 1987, p. 1332.

la sua unitarietà o, semplicemente, una disciplina che abbia l'effetto pratico di pregiudicare l'unitarietà della struttura di gestione di esso».

4. Il riparto delle competenze nella legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991

L'assetto generale della protezione della natura in Italia dopo le sentenze della Corte costituzionale del 1988 risultava, quindi, articolato in aree protette di interesse nazionale (parchi nazionali e riserve statali), e aree protette di interesse regionale (parchi regionali, riserve regionali ed aree naturali protette di interesse locale).

Il 6 dicembre del 1991 viene, quindi, approvata la legge n. 394 (legge quadro sulle aree protette) la quale, recependo l'assetto prefigurato dalla Corte costituzionale e in particolare il principio di unitarietà, si caratterizza per la sostanziale uniformazione delle funzioni e degli strumenti operativi delle aree protette. Con riguardo alla qualificazione come di interesse statale o regionale delle aree protette, infatti, la legge quadro fa un generico riferimento «*alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati*» (art. 2, comma 3).

Tuttavia, dalla definizione delle tipologie di aree protette offerta dall'articolo 2 della legge n. 394, si può desumere un ulteriore criterio di distinzione: infatti mentre i parchi nazionali sono definiti in base alla «*presenza di ecosistemi, o formazioni fisiche di rilievo tale da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future*», i parchi naturali regionali sono qualificati per la «*presenza di valori naturalistici e ambientali, ma anche paesaggistici e artistici, nonché di valori legati alle tradizioni culturali delle popolazioni locali*».

Il legislatore del 1991, dunque, consolidando le scelte di quelle Regioni che avevano già legiferato in materia, caratterizza i parchi regionali per una 'fruizione antropica' di valorizzazione e conservazione più intensa rispetto ai parchi nazionali.

Con riguardo, invece, alle principali funzioni amministrative esse sono centralizzate presso il Ministero dell'ambiente, al quale sono affidate la programmazione, la vigilanza e il finanziamento del sistema nazionale delle aree protette e la nomina, d'intesa con la Regione, degli organi dei parchi nazionali ⁽¹⁷⁾.

Alle Regioni spettano, invece, le funzioni di istituzione, gestione e vigilanza sulle aree protette regionali nel rispetto delle norme quadro dettate dall'art. 22 della legge n. 394 potendo adattare le forme organizzative «*alle peculiarità di ciascuna area interessata*» mediante appositi Statuti che indichino i criteri «*per la composizione del Consiglio direttivo, la designazione del Presidente e del Direttore, i poteri del Consiglio, del Presidente e del Direttore, la composizione e i poteri del Collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco*».

5. La giurisprudenza della Corte costituzionale successiva all'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 394, la Corte costituzionale in più occasioni ha ribadito la portata di principio generale «*tutt'altro che irragionevolmente posto in relazione alle funzioni afferenti la protezione della natura*» della necessaria cooperazione tra Stato, Regioni e Province auto-

(17) In particolare la legge quadro prevedeva, quali strumenti del governo del sistema nazionale delle aree protette, la Carta della natura, il Programma triennale per le aree naturali protette e l'Elenco ufficiale delle aree naturali protette. Tali strumenti venivano adottati da un apposito Comitato per le Aree naturali protette. Tale Comitato è stato soppresso dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente) che ha trasferito le competenze del Comitato alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Successivamente il Programma è stato eliminato dall'art. 76 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale al successivo art. 77, riconosce espressamente il rilievo nazionale ai compiti e alle funzioni in materia di parchi naturali statali.

nome mediante lo strumento dell'intesa⁽¹⁸⁾.

In particolare, nella su riportata sentenza n. 366 del 1992 la Corte afferma come la disciplina delle aree protette sia caratterizzata «*da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle Regioni (o delle Province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono, fra i predetti soggetti, adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione*»⁽¹⁹⁾.

Nella sentenza, quindi, viene ribadita la competenza statale ad istituire aree protette di rilievo nazionale e internazionale anche quando queste comprendano territori di Province autonome o Regioni a statuto speciale. Infatti, qualora vi sia l'interesse nazionale od internazionale, l'istituzione del parco, «*benché insistente su tali zone, spetta allo Stato, previa intesa con la Regione o con la Provincia, quale forma di cooperazione ragionevolmente adeguata*»⁽²⁰⁾.

Nel 1994 la Corte, con la sentenza del 15 luglio, n. 302, affrontando nuovamente il tema delle aree protette, ripercorre le linee essenziali del modello dei rapporti fra Stato e Regioni affermando il concetto di «*area protetta quale centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali educativi e ricreativi, nel pieno rispetto quindi della moderna concezione di ambiente nel significato integrale del termine*». «*Il modello di cooperazione ed integrazione*», dunque, cui la Consulta fa riferimento anche in tale decisione è,

(18) Corte cost., 27 luglio 1992, n. 366, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 443 con nota di L. PESOLE, *La Corte assolve la legge quadro sulle aree protette*.

(19) Non mancano, però, pronunce in cui l'interesse regionale è affievolito, essendo ritenuta sufficiente per il raggiungimento dell'intesa anche una trattativa che non si attenga allo schema della rigida sequenza di atti unilaterali, in modo che anche il mancato raggiungimento dell'intesa vera e propria non ostacoli la conclusione del procedimento (cd. intesa 'debole'). Cfr. sentenze Corte cost., 24 gennaio 1991, n. 21 e 27 dicembre 1991, n. 482 in *Giur. cost.* 1991, p. 126.

(20) Corte cost., 7 luglio 1999, n. 311, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2527: «*È stato infatti ripetutamente chiarito che le prescritte intese realizzano il principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali interessati rispetto all'esigenza di omogeneità delle discipline concernenti le modalità della specifica tutela del Parco dello Stelvio, coerentemente con la sua configurazione unitaria (sentenze n. 302 del 1994; n. 366 del 1992; n. 210 del 1987)*».

appunto, finalizzato al bilanciamento dei differenti valori rispondenti alle esigenze di protezione ambientale.

Tra le sentenze maggiormente significative rese prima della riforma del Titolo V della Costituzione, resta da segnalare la sentenza del 14 luglio 2000, n. 282 ⁽²¹⁾ con la quale la Consulta ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'istituzione di parchi e riserve naturali regionali senza il rispetto delle modalità di partecipazione degli enti locali interessati stabilite dalla legge quadro nella parte dedicata ai parchi regionali.

L'art. 22 della legge n. 394 prevede, infatti, la partecipazione di Province, di Comunità montane e dei Comuni al procedimento istitutivo attraverso un confronto tra i rappresentanti regionali e locali mediante.

Ebbene, la Corte ha ritenuto che tale fondamentale principio dettato dalla legge quadro non potesse essere garantito dalla previsione del parere obbligatorio di un comitato consultivo regionale delle aree protette al quale non partecipassero rappresentanti degli enti locali. Pertanto, dichiarava l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale per mancata previsione di una effettiva partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione di un'area protetta.

6. *L'interesse statale e regionale nella disciplina delle aree protette dopo la riforma del Titolo V Costituzione*

Con la riforma costituzionale del 2001, l'ambiente entra fra le "parole della Costituzione... in forma di endiadi" ⁽²²⁾. L'art. 117, comma 2, lett. s), infatti, affida alla potestà esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in apparente rapporto di separazione con altre materie affini poste in regime di competenza concorrente delle Regioni (come, ad esempio, il

(21) Corte cost., 14 luglio 2000, n. 281 in *Giur. cost.*, 2000, p. 2182.

(22) A. FERRARA, *La 'materia ambiente' nel testo della riforma del Titolo V*, relazione al convegno di studi su *I processi del federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, in www.federalismi.it.

governo del territorio) o residuale (agricoltura, caccia e pesca...) ⁽²³⁾.

Tuttavia, la Corte costituzionale con la sentenza 26 luglio 2002, n. 407, ha respinto un'interpretazione letterale del testo dell'art. 117 cost., affermando che l'ambiente non deve essere considerato una materia in senso unitario, quanto piuttosto «*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 alle esigenze meritevoli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Se, dunque, è la qualificazione come 'valore' a caratterizzare la tutela dell'ambiente e a fondarne la trasversalità ⁽²⁴⁾, si possono avanzare alcune considerazioni sul suo rapporto con il secondo termine dell'endiadi, ovvero la tutela dell'ecosistema.

In primo luogo va rilevato come, ove si intenda l'ecosistema come l'insieme degli elementi biotici e abiotici che compongono un ambiente, la sua 'tutela' coincide con quegli interventi che nella legislazione ordinaria sono indicati come di protezione della natura ⁽²⁵⁾.

(23) G. VESPERTINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2007, p. 551 ss.

(24) Per cui la sua attuazione deve caratterizzare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche secondo il 'principio di integrazione' contenuto nell'art. 6 del Trattato CE il quale dispone che «*le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*».

(25) A livello nazionale (esclusi i provvedimenti istitutivi di aree protette, di ratifica delle convenzioni di individuazione dei SIC e delle ZPS) i principali interventi legislativi riconducibili alla materia della protezione della natura sono: legge 8 luglio 1986, n. 394 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), legge 6 dicembre 1991, n. 394: (legge quadro sulle aree protette); legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59); legge 9 dicembre 1998, n. 426 (Nuovi interventi in campo ambientale come modificata dalla legge 23 marzo 2001, n. 93 in particolare si veda l'art. 2 'Interventi per la conservazione della natura'); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 'Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE re-

In secondo luogo è evidente come l'autonoma menzione dell'ecosistema come oggetto di tutela rafforzi quelle tesi dottrinali che sostengono l'autonomia e la separazione della materia della protezione della natura rispetto alla tutela dell'ambiente.

In questo nuovo quadro di riferimento, dunque, per qualificare un istituto della disciplina delle aree protette come di interesse statale o regionale possono essere prospettati due diversi criteri.

Un primo criterio, seppur di incerta definizione⁽²⁶⁾, è quello basato sulla valutazione di prevalenza in un dato istituto della disciplina di profili squisitamente conservativi degli equilibri ecologici ovvero di profili legati ad interessi diversi⁽²⁷⁾.

In altre parole si tratterebbe di distinguere tra istituti finalizzati al raggiungimento di obiettivi di tutela ecologica in maniera diretta ed altre iniziative che, pur incidendo sul territorio protetto, hanno finalità diverse. I primi restano di competenza statale esclusiva, i secondi sono di competenza regionale concorrente o residuale.

Un diverso criterio di individuazione degli interventi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservata alla legislazione esclusiva dello Stato potrebbe essere basato sulla distinzione tra interventi di conservazione e di valorizzazione delle aree protette.

Siffatta distinzione, peraltro, è già presente nell'art. 117 Cost. ove prevede tra le competenze legislative esclusive dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e, tra quelle concorrenti, la valorizzazione dei beni culturali e

lativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche); legge 8 febbraio 2006, n. 61 (Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale); d.l. 16 agosto 2006, n. 251 (Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica).

(26) Secondo M. CECCHETTI si tratta di un inconveniente che è connaturato necessariamente ad ogni tecnica di riparto per materia e che non può, di per sé, condurre a negare la validità del criterio. Cfr., *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in www.federalismi.it, p. 6.

(27) B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, pp. 33-34.

ambientali.

La distinzione tra tutela e valorizzazione è, altresì, presente nella legislazione ordinaria. In particolare l'art. 3 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), dispone che la tutela dei beni culturali consiste *«nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione»*. Diversamente il seguente art. 6 definisce la valorizzazione come *«l'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale»* prevedendo, al comma successivo, che essa deve essere *«attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze»* ⁽²⁸⁾.

Tuttavia, ove si volesse utilizzare tale distinzione per attribuire un istituto della disciplina delle aree protette alla competenza statale ovvero regionale, il quadro delle attribuzioni risulterebbe piuttosto squilibrato. Infatti, la competenza esclusiva dello Stato risulterebbe limitata ai soli interventi di 'garanzia' della conservazione per fini di pubblica utilità, al contrario verrebbero ricondotti alla potestà legislativa regionale tutti i profili concernenti il miglioramento delle condizioni di conoscenza e conservazione degli equilibri ecologici e l'incremento della loro fruizione.

Quest'ultima operazione interpretativa appare, dunque, difficilmente percorribile in quanto, se da un lato è vero che il contenuto dei citati articoli è riferibile sia ai beni culturali che a quelli ambientali (tra cui rientrano i parchi e le riserve naturali

(28) In precedenza l'art. 148, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 112 del 1998 definiva valorizzazione *«ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni ambientali e culturali ed a incrementarne la funzione»*; diversamente la lettera c) del medesimo comma definiva la tutela come *«ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali»*.

ex art. 142, comma 1°, lett. f), del Codice), è altresì vero che il tipo di tutela offerto dalla legislazione sui beni culturali è sostanzialmente diverso rispetto a quella della protezione della natura, in quanto posto a presidio di interessi diversi.

Inoltre, un siffatto criterio di attribuzione della competenza non trova riscontri nelle esperienze del diritto positivo dell'ambiente, né tanto meno è condivisa dalla dottrina⁽²⁹⁾. Infine, sembra palesemente in contrasto con la lettera dell'art. 117 Cost. il quale, al comma 3, affida esplicitamente alla potestà legislativa concorrente solo la «valorizzazione dei beni ambientali» (ovvero dei beni sottoposti a tutela paesistica) e non dell'insieme delle relazioni ecologiche riferibili all'«ambiente» e all'«ecosistema» previsti dal comma secondo⁽³⁰⁾.

6.1. La sentenza Corte cost. 18 ottobre 2002, n. 422: il principio di leale cooperazione non vulnera la 'non frazionabilità' della competenza statale all'istituzione di un parco nazionale in ragione dell'unitarietà dell'interesse

Un riscontro alla tesi secondo cui la distinzione tra competenza statale e regionale deve essere dedotta dagli obiettivi di tutela è offerto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 422

(29) C. DESIDERI, *Le competenze in materia di aree protette*, in *Parchi*, 44/2005 e R. MOSCARDINI, *Regionali e/o Nazionali*, in *Parchi*, 46/2005.

(30) M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in www.federalismi.it, p. 7. Secondo l'Autore «sembra dunque definitivamente avvalorata, anche sul piano del diritto costituzionale positivo, quella concezione 'moderna' del paesaggio e dei beni paesistici come forma esteriore dell'ambiente già proposta in dottrina e poi accolta nella giurisprudenza costituzionale con riferimento all'art. 9 cost. e alla legge cd. 'Galasso' n. 431 del 1985 (l'A. cita A. PREDIERI e G. MORBIDELLI e Corte cost. n. 39 del 1986, n. 1029 del 1988, n. 430 del 1990 e n. 437 del 1991). In tal modo, il legislatore di revisione da un lato sembra aver risolto *in limine* e nel modo più corretto il problema della collocazione materiale della disciplina dei beni paesistici, attirandola nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dall'altro, proprio in questa stessa 'materia', ha evidentemente optato per lasciare uno spazio aperto all'intervento della legislazione regionale, limitato ai profili di valorizzazione di quei beni che, in base alla legislazione nazionale, risultino classificati come rilevanti sul piano paesaggistico».

del 18 ottobre 2002 ⁽³¹⁾, in tema di competenza all'istituzione di un parco nazionale.

La sentenza, pur confermando la necessità di conseguire l'intesa con la Regione e gli enti locali, afferma che la decisione di istituire un parco nazionale spetti unicamente allo Stato in quanto espressione dell'interesse generale e unitario (o non frazionabile) alla protezione della natura. Secondo la Corte, infatti, *«l'istituzione di parchi nazionali coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, le quali si atteggiano differenzialmente nei diversi momenti in cui la procedura di istituzione si svolge (decisione istitutiva; individuazione, provvisoria e definitiva, delle aree e determinazione dei confini; stabilimento delle misure di salvaguardia; creazione di enti o autorità di gestione, e così via) a seconda dell'incidenza delle relative determinazioni sulle competenze statali e regionali»*.

Il principio di leale collaborazione, invece, potrà essere utilmente invocato in relazione a sue eventuali violazioni, in quei momenti amministrativi successivi in cui le competenze di Stato e Regione si intrecciano in materie *«necessariamente e inestricabilmente connesse»*. Tale principio, infatti, *proprio in materia di protezione di beni ambientali e di assetto del territorio trova un suo campo privilegiato di applicazione [e] richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione»* ⁽³²⁾. Del resto, *«l'individuazione di parchi nazionali direttamente per legge, anziché tramite procedimento amministrativo, è espressione della posizione eminente del Parlamento nel rappresentare l'interesse nazionale»*.

(31) Corte cost., 18 ottobre 2002, n. 422, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3196, con nota di G. BIANCO.

(32) Il principio di leale collaborazione, in materia di istituzione di aree naturali protette, trova applicazione anche a livello di rapporti tra Regione ed enti locali. La Corte cost., con la sentenza 14 luglio 2000, n. 282, ha infatti giudicato illegittima la legge regionale Campania n. 33 del 1993 nel punto in cui non prevedeva la necessaria partecipazione degli enti territorialmente coinvolti al procedimento di istituzione di un parco regionale. Cfr M. CERUTTI, *Il coinvolgimento dei Comuni e delle Province nell'istituzione delle aree naturali protette regionali*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 59 ss.

Alla luce della sentenza n. 422 del 2002 è, dunque, possibile affermare che alla decisione di istituire un parco nazionale non devono prendere necessariamente parte Regioni ed enti locali interessati, in quanto «*il provvedimento legislativo di istituzione del parco non comporta di per sé ancora, come si è detto, l'interferenza concreta con specifiche competenze regionali*».

6.2. *La sentenza Corte cost. 27 gennaio 2006, n. 21 sulla necessità dell'intesa tra Stato e Regioni nelle materie ove le Regioni abbiano potestà costituzionalmente garantite*

Il tema della leale collaborazione tra Stato e Regioni è stato successivamente ripreso dalla sentenza n. 21 del 27 gennaio 2006 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la nomina di un Commissario straordinario di un parco nazionale senza la previa intesa con la Regione interessata.

Secondo la Corte, infatti, tale potere, pur costituendo attuazione di un principio generale applicabile a tutti gli enti pubblici al sopperimento degli organi di ordinaria amministrazione i cui titolari siano scaduti o mancanti, non è esercitabile liberamente per lo Stato senza la previa intesa con il Presidente della Regione interessata⁽³³⁾.

La Corte afferma come «*proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo*». Pertanto il comportamento del Mi-

(33) La Corte costituzionale nella sentenza 16 luglio 1991, n. 35, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2860, (espressamente richiamata dalla sent. n. 21 del 2006) aveva infatti già affermato che «*lo strumento dell'intesa costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante*».

nistro che non ponga in essere reiterate trattative volte a superare le divergenze con il Presidente della Regione sul cui territorio insiste un parco nazionale è illegittimo in quanto «*determina una sicura lesione delle competenze regionali*».

Rispetto alla precedente decisione n. 422 del 2002, pertanto, la Corte sottolinea come la scelta del Presidente del parco non rappresenti una competenza unitaria e non frazionabile riconducibile direttamente all'interesse generale alla protezione della natura, ma più in generale determini «*in modo incisivo le scelte dell'Ente parco e tali scelte inevitabilmente interferiscono con le competenze regionali*». E ciò in quanto, «*Non può quindi dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco (di cui, si ripete, il Presidente è l'organo fondamentale) verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo e quindi l'attività di difesa idrogeologica prevista all'art. 2 del d.P.R. 22 luglio 1996 istitutivo del parco, nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca*».

Ne consegue che risulta illegittima la scelta del Presidente di un parco nazionale senza la previa intesa con la Regione interessata «*quale forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, come tale necessaria ed inibente la nomina di un Presidente che non sia individuato a seguito della prescritta intesa*».

7. La sentenza Corte costituzionale 8 marzo 2005, n. 108 sulla legittimità di specifici interventi regionali in materia di aree protette

Con l'importante sentenza n. 108 del 2005 la Corte costituzionale prende espressa posizione sulla suddivisione 'post Titolo V' delle competenze tra Stato e Regioni in tema di interventi regionali in materia di aree protette.

Richiamandosi alle decisioni intervenute tra il 2001 e il 2003

(³⁴) la Corte ha anzitutto ribadito che «*Relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003) ».*

Sulla base di tali principi generali la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una legge regionale della Regione Umbria che consentiva l'apertura e la riattivazione di cave all'interno dei parchi nazionali e regionali, ha individuato nella legge quadro statale sulle aree protette tre nuclei di norme. Un primo nucleo di carattere generale (artt. 1-7), un secondo composto da norme che costituiscono lo standard di tutela uniforme entro il territorio dei parchi nazionali (artt. 8-21) e, infine, un terzo dedicate alle aree protette naturali regionali (artt. 22-28).

Sono, dunque, costituzionalmente illegittime le norme regionali qualora, «*dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e norma regionale impugnata emerga evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Nelle aree protette di interesse regionale, invece, le singole Regioni sono libere di stabilire obiettivi di tutela, e dunque re-

(34) Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940 con note di MARINI e PAGANETTO e in *Dir. e giur. agr.*, 2002, p. 495 con nota MASINI nonché in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 937 con nota MAROCCO; Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2841; Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 1002 con nota di MANFREDI; Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303 in *Giur. cost.*, 2003, p. 5; Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 2447 con nota di Foà.

gimi di protezione, diversi da quelli propri dei parchi nazionali in quanto «*il parco regionale è, infatti, tipica espressione dell'autonomia regionale. Deve a questo proposito menzionarsi l'art. 23 della legge n. 394 del 1991, che stabilisce che il parco regionale è istituito con legge regionale e determina altresì i principi del regolamento del parco*».

Da tali affermazioni possono essere tratte due considerazioni di ordine generale. In primo luogo le Regioni, nelle aree protette da loro istituite, sono solo parzialmente libere di istituire regimi di protezione particolari mediante la previsione di standard di tutela diversi da quelli dei parchi nazionali. Il limite a tale potestà è costituito dai principi generali e delle norme quadro contenute all'art. 22 della stessa legge⁽³⁵⁾.

In secondo luogo nulla impedisce alle Regioni di utilizzare la propria potestà in materia di governo del territorio e materie affini per istituire tipologie atipiche di aree regionali protette con finalità in tutto o in parte diverse da quelle previste dalla legge n. 394. Tuttavia, ove i parchi regionali non rispettino gli standard di tutela previsti dalla legge n. 394 non sono riconosciuti dall'ordinamento come aree naturali protette.

7. Alcune prime considerazioni

Sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sinteticamente analizzata nei paragrafi precedenti, sembra possibile formulare alcune prime considerazioni.

Anzitutto si è visto come la disciplina giuridica delle aree naturali protette sia riconducibile per determinati aspetti alla materia della protezione della natura e per altri al governo del

(35) In particolare l'art. 22, comma 1, stabilisce che «*Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: ... d) l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette*». L'art. 11 al comma 3° contiene, infatti, una serie di divieti particolari che costituiscono il nucleo centrale della disciplina di protezione della natura propria delle aree protette in quanto attività che «*possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat*».

territorio. Alla luce di tale circostanza è, dunque, possibile qualificare la materia come complessa sia con riguardo all'allocazione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative ad essa riconducibili, sia con riguardo ai soggetti a cui sono affidati gli interessi pubblici legati alla protezione degli equilibri naturali e alla valorizzazione del territorio.

Sotto il primo profilo, si è visto come la protezione della natura si configuri oggi come materia autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente e separata rispetto a quelle contermini aventi ad oggetto, in genere, l'utilizzo del territorio. Inoltre, si è visto come la locuzione "protezione della natura" (correntemente utilizzata nella legislazione ordinaria nazionale e comunitaria) coincida con il termine costituzionale di 'tutela dell'ecosistema'.

Circa l'assetto delle potestà normative, infatti, la menzione della tutela dell'ecosistema fatta dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. pone sicuramente la protezione della natura tra il novero delle materie di competenza normativa esclusiva dello Stato. Tuttavia *«non può dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco... verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo... l'attività di difesa idrogeologica..., nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca»* ⁽³⁶⁾ nonché delle attività agrosilvo-pastorali e le attività sportive e ricreative.

Sotto il diverso profilo delle competenze amministrative, si è visto come la giurisprudenza costituzionale metta in evidenza l'esistenza di diversi livelli di competenza che devono essere esercitati nel rispetto della cooperazione e collaborazione tra Stato, Regioni, enti di gestione e autonomie locali.

In particolare, l'istituto del parco nazionale (e della riserva statale) rappresenta lo strumento volto alla tutela e alla gestione dei territori che, ospitando *«uno o più sistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più forma-*

(36) Corte cost., 27 gennaio 2006, n. 21 in *Giur. cost.*, 2006, p. 1.

zioni 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» costituiscono il patrimonio naturale del Paese» (art. 2, comma 1, legge n. 394).

Carattere peculiare della disciplina dei parchi nazionali è, dunque, quello di rispondere ad un interesse unitario e non frazionabile alla conservazione della natura e di rappresentare uno standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale che – secondo una impostazione condivisibile – non può scendere a compromessi con altri interessi se non a discapito della tutela integrale a favore di quella comparativa ⁽³⁷⁾.

L'istituto del parco naturale regionale rappresenta anch'esso uno degli strumenti previsti dalla legge n. 394 per la tutela e la gestione dei territori che costituiscono il patrimonio naturale. Tuttavia i parchi 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»*.

Le Regioni, quindi, nel predisporre gli strumenti di governo complessivo del territorio dei parchi naturali regionali possono stabilire equilibri tra le esigenze di sviluppo economico, urbanistico e turistico e la conservazione della natura diversi da quelli propri della disciplina statale. In altre parole, resta confermato come nelle aree protette di matrice regionale e locale l'interesse strettamente naturalistico passi da una posizione di supremazia a una di coordinamento con altri tipi di interessi, rispetto ai quali, però, non può mai essere soccombente.

Un'ulteriore considerazione può essere svolta con riferimento alla potestà legislativa regionale in tema di aree protette ⁽³⁸⁾.

(37) P. JANES CARRATÙ, *Ecosistema: parchi e tutela della fauna*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali*, Napoli, 2006.

(38) Con riferimento agli interventi di protezione della natura di matrice comunitaria

Per effetto dell'esposto assetto delle competenze, infatti, tale potestà non è completamente disponibile alle Regioni e trova precisi limiti.

In particolare si è visto come essa:

- non possa modificare *in peius* gli standard di tutela uniforme sull'intero territorio propri dei parchi nazionali (sent. Corte cost. n. 108 del 2005 a proposito della riattivazione di cave)⁽³⁹⁾;
- ma possa, invece, modificare *in melius* la disciplina statale, ponendo norme che tendono a garantire maggiormente la conservazione della natura (sent. Corte cost. n. 407 del 2002 a proposito di attività a rischio di incidente rilevante);
- non possa modificare o derogare alle norme di principio contenute nella legge quadro statale, in quanto esse costruiscono «*standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione*» (sent. Corte cost. n. 536 del 2002 a proposito dell'attività venatoria)⁽⁴⁰⁾;
- ma possa, invece, conformare gli strumenti apprestati dalla legge statale, prevedendo un regime di tutela della natura

(e in particolare con riguardo alle aree naturali della Rete Natura 2000), occorre osservare come, per gli effetti dell'art. 117 Cost., comma 5, le Regioni siano legittimate in primo luogo a partecipare direttamente alla formazione degli atti normativi comunitari a protezione della natura che interferiscano con le materie di loro competenza. Inoltre, nelle medesime materie, spetta alle Regioni provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea relativi alla tutela della flora, della fauna e in genere al mantenimento dell'equilibrio ecologico.

(39) G. NICOLUCCI, *Il territorio dei parchi nazionali: un invalicabile limite alla pianificazione urbanistica regionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 311. Secondo l'Autore "il limite di competenza *ratione materie* è epistemologicamente rinvenibile nella natura stessa della legge n. 394 del 1991".

(40) Si potrebbe anche sostenere che, per la rilevanza degli effetti delle norme protezionistiche sulle possibilità di trasformazione del territorio a parco e sul regime dei beni dei privati in esso ricadenti, la disciplina della legge n. 394 costituisca uno degli elementi che concorrono a determinare i «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (Cost., art. 117, comma 2, lett. m). Il tema, anche se con riferimento ai limiti della normativa regionale in tema di sanità, è trattato da A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V della Costituzione*, in www.associazionecostituzionalisti.it.

che abbia come obiettivo lo sviluppo economico del territorio in quanto «tipica espressione dell'autonomia regionale» (ancora sent. Corte cost. n. 108 del 2005).

Ad un prima lettura, tali affermazioni potrebbero apparire in contraddizione in quanto alcune sembrano sostenere l'esistenza di un'autonomia regionale che altre invece negano. Tuttavia tale apparente contraddizione può essere superata ove si consideri che la Corte costituzionale pare giudicare la legittimità degli istituti che vengono posti alla sua attenzione sulla base di due diverse prospettive.

In particolare, ove l'istituto o la disciplina siano finalizzati alla tutela della salubrità dell'ambiente in relazione alle esigenze dell'uomo, la Corte riconosce allo Stato il compito di dettare standard minimi uniformi, lasciando alle Regioni la possibilità di intervenire mediante i suoi titoli di legittimazione concorrente o residuale.

Invece, nel diverso caso in cui l'istituto o la disciplina abbiano ad oggetto specificamente la protezione e la conservazione della natura, la Corte riconosce allo Stato la possibilità di intervenire in via esclusiva, sempre salvo lo strumento della differenziazione previsto dall'art. 116 Cost. ⁽⁴¹⁾.

In conclusione, lo spazio di autonoma iniziativa legislativa regionale con riguardo agli strumenti di protezione e conservazione della natura pare abbastanza ristretto. Al contrario, per tutti gli aspetti che riguardano le competenze e le funzioni di promozione dello sviluppo sociale ed economico del territorio, gli spazi a disposizione delle Regioni per interventi autonomi o delegati agli enti locali insediati sui territori protetti risultano piuttosto ampi.

(41) S. CALZOLAIO, *L'ambiente e la riforma del Titolo V (Nota breve a due sentenze contrastanti)*, in www.forumcostituzionale.it.

8. *La più recente legislazione regionale e il progetto di “Testo unico sulla tutela delle aree protette e della biodiversità” della Regione Piemonte*

Ai fini del presente studio, la ricognizione della legislazione regionale in materia di aree naturali protette può limitarsi a prendere in considerazione alcuni punti salienti (finalità, forme di protezione e valorizzazione delle aree protette, partecipazione degli enti locali, enti di gestione) degli interventi normativi regionali successivi alla riforma costituzionale del 2001. Inoltre, risultano di particolare interesse alcuni contenuti del recente disegno di legge regionale della Regione Piemonte.

Con la legge reg. n. 10 del 2 aprile 2003 la Regione Lazio ha integrato in molti punti la precedente l.r. 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree protette regionali) che prevedeva che l'azione regionale in materia fosse diretta al fine di garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione delle aree naturali protette del Lazio, dei suoi monumenti naturali e dei siti di importanza comunitari (art. 1).

La citata l.r. prevede ora che la Regione persegua gli obiettivi di gestione sostenibile delle singole risorse ambientali, di rispetto delle relative condizioni di equilibrio naturale nonché di preservazione dei patrimoni genetici di tutte le specie animali e vegetali (art. 1) in maniera unitaria ed in forma coordinata con lo Stato e gli enti locali. Si stabilisce, infatti, che le Province, le Comunità montane ed i Comuni partecipano alla istituzione ed alla gestione delle aree naturali protette regionali (art. 2).

In particolare, con riguardo alle attività di promozione e valorizzazione dello sviluppo sostenibile del territorio, la legge reg. Lazio prevede la competenza regionale in merito alla promozione «*su tutto il proprio territorio, ma in particolare all'interno del sistema delle aree protette, di politiche volte al consolidamento di forme di sviluppo economico rispettose dei valori storici ed ambientali e legate ad una concezione di sostenibilità*» (art. 1).

In questo senso si prevede specificamente che nelle aree na-

turali protette del Lazio si promuovano la valorizzazione e la sperimentazione delle attività produttive compatibili con l'esigenza di tutela dell'ambiente, con anche il fine di favorire nuove possibilità di occupazione in quel settore all'interno dei territori protetti. Tali compiti sono affidati in via principale all'ente di gestione, ma viene prevista la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali presenti nel territorio *«al fine di conseguire forme di sviluppo economico e di ricerca di nuove opportunità lavorative compatibili»* (art. 3).

Per quanto riguarda il sistema regionale delle aree naturali protette, esso è articolato in parchi e in riserve naturali (art. 5) sulla base delle diverse caratteristiche e destinazioni delle aree stesse. Inoltre, la legge reg. Lazio prevede la tutela dei siti di importanza comunitaria e l'istituzione dei monumenti naturali intendendo con tale definizione *«habitat o ambienti omogenei, esemplari vetusti di piante, formazioni geologiche, geositi e affioramenti fossiliferi, che presentino caratteristiche di rilevante interesse naturalistico e/o scientifico»* (art. 6).

La gestione delle aree naturali protette è affidata, tenendo conto del livello di interesse stabilito nelle rispettive leggi istitutive, ad enti di diritto pubblico specificamente istituiti ovvero alle Province (art. 12).

Con la l.r. n. 10 del 14 luglio 2003 anche la Regione Calabria ha dettato (Norme in materia di aree protette) prevedendo, tra l'altro, che la Regione garantisca e promuova, in maniera unitaria ed in forma coordinata con lo Stato e gli enti locali e nel rispetto degli accordi internazionali, la conservazione e la valorizzazione del proprio patrimonio naturale (art. 1).

Con riguardo alle attività di valorizzazione e sviluppo sostenibile del territorio, la legge reg. Calabria n. 10 del 2003 prevede che nelle aree protette si promuovano l'applicazione di metodi di gestione e di valorizzazione ambientale tesi a realizzare l'integrazione tra uomo e ambiente naturale. In particolare, l'art. 3 dispone che tale obiettivo venga perseguito *«mediante la salvaguardia dei valori antropologici, architettonici, archeologici e storici nonché delle attività agricole produttive ed agro-silvo-pastorali, di agricoltura biologica e di ogni altra attività*

economica tradizionale attualmente in uso e comunque compatibile con le finalità della presente legge e la conservazione degli ecosistemi naturali». Una specifica attenzione è riservata anche ai centri storici compresi nelle aree protette per i quali sono incentivate le politiche di recupero dei patrimoni edilizi in armonia con la finalità di conservazione e miglioramento ambientale della legge.

Per il raggiungimento di tali finalità, anche qui si stabilisce espressamente *«la più ampia partecipazione»* degli enti locali, delle forze sociali e del terzo settore presenti nel territorio, al fine di conseguire forme di sviluppo economico e ricerca di nuove occupazioni e di nuove opportunità lavorative compatibili con le finalità delle aree protette regionali.

Una particolarità della legge reg. Calabria è quella di prevedere espressamente che all'interno dei territori protetti si sperimenti un sistema di educazione ambientale *«basato anche su forme di risparmio e produzioni alternative dell'energia rinnovabile non deturpanti, su forme di riciclaggio dei materiali utilizzati, su forme di raccolta differenziata integrale dei rifiuti solidi urbani, su forme di riduzione dei rifiuti e degli imballaggi, nonché su forme di incentivazione all'uso dei materiali tradizionali esistenti nell'area sulla base di un piano ecologico di rinnovazione degli stessi»* (art. 3).

Per quanto riguarda, infine, la composizione del sistema regionale delle aree protette si prevede l'istituzione di parchi e riserve naturali regionali; monumenti naturali regionali; paesaggi protetti; paesaggi urbani monumentali; siti comunitari; parchi pubblici urbani e giardini botanici, nonché di aree di corridoio della rete ecologica (art. 4).

La gestione dei parchi regionali è affidata ad appositi enti di gestione aventi personalità giuridica e sottoposti alla vigilanza della Regione (art. 12), mentre, per le altre aree protette, la gestione può essere affidata ad un ente pubblico o consorzio obbligatorio tra enti locali, ad organismi associativi, università, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste (art. 6).

Nel 2004, a completare il quadro della normativa regionale italiana sulle aree protette, la Regione Molise è intervenuta con

la legge reg. 20 ottobre 2004, n. 22 (Realizzazione e gestione delle aree naturali protette), la quale si inserisce nel solco della legislazione vigente nelle altre Regioni.

Particolarmente innovativo è, invece, il più recente intervento regionale in tema di aree protette. Infatti, con la legge reg. 17 febbraio 2005, n. 6 (Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete natura 2000) la Regione Emilia-Romagna ha profondamente rivisto e integrato la precedente legge reg. 2 aprile 1988, n. 11.

La legge reg. Emilia-Romagna prevede, infatti, che la Regione – nell’ambito delle proprie competenze e in attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile, di cura del territorio e di tutela delle risorse naturali – si ponga come obiettivo: «a) *conservare, tutelare, ripristinare e sviluppare il funzionamento degli ecosistemi, degli habitat e dei paesaggi naturali e seminaturali per la tutela della diversità biologica genetica, specifica ed ecosistemica in considerazione dei suoi valori ecologici, scientifici, educativi, culturali, ricreativi, estetici, economici e sociali*; b) *promuovere la conoscenza e la fruizione conservativa dei beni naturali, ambientali e paesaggistici per arricchire le opportunità di crescita civile e culturale della collettività*; c) *conservare e valorizzare i luoghi, le identità storico-culturali delle popolazioni locali ed i prodotti tipici delle aree protette, favorendo la partecipazione attiva delle popolazioni interessate alla pianificazione, alla programmazione ed alla gestione del loro territorio*; (...)» (art. 1).

Per il funzionamento del sistema regionale delle aree protette, la legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2005 prevede espressamente che spettino alla Regione le funzioni di programmazione generale, di riparto annuale e poliennale delle disponibilità finanziarie e di programmazione di iniziative rivolte alla conservazione ed alla promozione del sistema regionale e delle sue componenti (art. 13).

Con riguardo al ruolo degli enti locali, risulta molto valorizzato quello delle Province alle quali spetta, tra l’altro: la definizione degli obiettivi e delle azioni necessarie per la conserva-

zione e la valorizzazione delle aree protette esistenti, le proposte per l'istituzione di nuove aree protette e il loro cofinanziamento (art. 14).

Si prevede, infine che i Comuni, le Comunità montane e le altre forme associative degli enti locali interessati concorrano, nel rispetto del principio di sussidiarietà, alla realizzazione del sistema regionale delle aree protette favorendone l'integrazione *«nella propria pianificazione urbanistica e nella propria programmazione economica con l'obiettivo di assicurare la promozione della sostenibilità ambientale del territorio di competenza»* (art. 16).

Per quanto riguarda, infine, la composizione del sistema regionale, esso si articola in parchi regionali, riserve naturali, paesaggi naturali e seminaturali protetti, aree di riequilibrio ecologico (art. 4) e siti di importanza comunitaria (art. 6). La legge reg. n. 6 del 2005 prevede, inoltre, speciali 'aree di collegamento ecologico' consistenti in *«territori esterni alle aree protette appositamente individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale, funzionali alla distribuzione geografica ed allo scambio genetico di specie vegetali ed animali»* (art. 7).

Nella Regione Emilia-Romagna la gestione dei parchi è affidata a consorzi obbligatori costituiti tra le Province, i Comuni, le Comunità montane o ad altre forme associative degli enti locali interessate dal territorio del parco (art. 18). La gestione delle altre aree protette, invece, è affidata alle Province le quali possono avvalersi degli enti locali interessati per l'esercizio delle funzioni operative, nonché di istituzioni scientifiche, università, associazioni ambientaliste, enti culturali e di altri enti giuridicamente riconosciuti per le funzioni culturali e divulgative.

La tendenza della legislazione regionale al progressivo smarcamento dal modello di tutela predefinito nella legge quadro statale n. 394 del 1991 è destinata ad accentuarsi nel caso si perfezioni l'iter di approvazione del d.d.l.r. della Regione Piemonte *“Testo unico sulla tutela delle aree protette e della bio-*

diversità” (42).

Il d.d.l.r. si propone, infatti, la revisione complessiva della normativa regionale in materia stratificatasi a partire dal 1975 (145 leggi regionali!) attraverso la realizzazione di una ‘rete ecologica regionale’ e di una ‘carta della natura regionale’ destinate a far parte integrante del sistema pianificatorio generale.

Mediante tale operazione l’amministrazione regionale si propone: di rendere maggiormente trasparente la pianificazione consentendo ad ogni amministrazione di programmare in modo coerente le proprie politiche territoriali e di salvaguardia dell’ambiente; di meglio evidenziare i diversi livelli di protezione offerti dalle diverse tipologie di area protetta facenti parte della rete; di rendere possibile una maggiore partecipazione collettiva al processo di tutela coinvolgendo tutti i livelli di governo locali e i diversi attori delle politiche territoriali.

Accanto al riordino delle norme sulle forme di tutela territoriale va registrato anche un notevole sforzo di riorganizzazione degli enti di gestione e dei loro assetti istituzionali.

Sotto il primo profilo viene proposta la soppressione di tutti gli enti di gestione dei parchi e riserve regionali attualmente esistenti (29) ricostituendo, al loro posto, 12 enti di diritto pubblico strumentali della Regione dotati di maggiori competenze e di ambiti di riferimento più ampi. Alcuni parchi regionali e riserve vengono, poi, affidati alle amministrazioni provinciali e altri ad insiemi di Comuni. Inoltre, si prevede che le aree protette di rilievo provinciale e locale, pur rimanendo parte del sistema regionale, vengano affidate a titolo di trasferimento di competenza alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane territorialmente interessate, le quali ne stabiliscono autonomamente le forme di gestione.

Sotto il secondo profilo, il d.d.l. prevede un profondo ridisegno degli organi dei nuovi enti parco che, andando oltre il mo-

(42) Disegno di legge reg. Piemonte n. 228 della 8ª legislatura (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità) presentato in data 30 gennaio 2006 dalla Giunta regionale alla commissione V in sede referente e alla commissione I in sede consultiva in data 6 febbraio 2006. Il testo del d.d.l. 228, la sua relazione illustrativa ed altri materiali sono disponibili sul sito www.Regione.piemonte.it/parchi.htm.

dello del consorzio di enti locali (che spesso tende a replicarne l'assetto organizzativo e le logiche 'politiche') si avvicina all'assetto degli enti di gestione dei parchi nazionali. In questo ridisegno, infatti, oltre alla forte riduzione del numero dei componenti del Consiglio dell'ente, spicca l'abolizione della Giunta esecutiva con attribuzione delle sue competenze al Presidente il quale è nominato direttamente dal Presidente della Regione d'intesa con gli enti locali.

9. Note conclusive

In conclusione, dall'esame della legislazione regionale in materia di aree protette successiva al 2001, pur nel permanere di differenze di approccio tra le Regioni, pare di poter individuare alcune linee di tendenza che confermano le osservazioni svolte a livello generale nella prima parte di questo scritto.

Tali linee di tendenza sono sinteticamente riassumibili:

- nell'aumento delle tipologie di aree protette di matrice regionale e nella loro diversificazione rispetto a quelle previste dalla legge quadro. Ciò al fine di meglio rispondere alle esigenze di protezione della natura garantendo, nel contempo, uno sviluppo del territorio 'compatibile' interessato dall'area protetta;
- in una sempre maggiore convergenza tra le politiche regionali delle aree protette e quelle territoriali-paesaggistiche. Dal punto di vista giuridico ⁽⁴³⁾, tale tendenza trova la sua possibile spiegazione nella ricerca da parte del legislatore regionale di una solida base per i suoi provvedimenti in te-

(43) Nell'ottica dell'urbanista, invece, l'utilità dell'approccio paesaggistico "discende dal fatto che il paesaggio – latamente inteso – costituisce un'espressione fondamentale della qualità del territorio, quale è percepita dalle popolazioni e dai visitatori"... "È questa qualità complessiva – che deriva da una complessità di fattori interagenti 'naturali' e 'culturali', economici e sociali – che determina non solo le condizioni di vivibilità delle popolazioni ivi insediate, ma anche le possibilità di attivare processi di autentica 'valorizzazione' territoriale e quindi di sviluppo durevole e sostenibile" R. GAMBINO, *Parchi, paesaggi, territorio*, in *Parchi*, n. 20/2007, pp. 54-55.

ma di aree protette nella materia costituzionale del ‘governo del territorio’ e nella funzione di pianificazione territoriale storicamente affidata alle Regioni;

- nell’attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza mediante il coinvolgimento degli enti locali e delle formazioni sociali nella gestione delle aree protette;
- nel rispetto da parte delle Regioni degli standard di tutela uniformi stabiliti nella legge quadro statale.

Le leggi regionali esaminate, infatti, con riferimento alle norme di salvaguardia e alle attività consentite nei parchi naturali e nelle riserve regionali, si limitano a riprodurre quanto contenuto dalla legge n. 394 del 1991. Come ha stabilito la Corte costituzionale, infatti, il rispetto del principio di unitarietà della tutela si pone come condizione essenziale per la legittimità costituzionale non solo degli interventi normativi regionali nell’ambito delle aree protette di rilievo statale, ma anche per il riconoscimento dell’area protetta regionale come facente parte del sistema nazionale della protezione della natura ⁽⁴⁴⁾.

(44) Come è avvenuto per i «parchi regionali» istituiti dalla legge regionale Lombardia 30 novembre 1983, n. 86 e s.m.i. i quali, per l’assenza del divieto di attività venatoria nel loro territorio (previsto dalla legge n. 394 del 1991 anche per i parchi regionali), non sono riconosciuti come aree naturali protette.