

SENTENZA N. 105 ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE composta dai signori:

- Franco BILE, Presidente
- Giovanni Maria FLICK, Giudice
- Francesco AMIRANTE, Giudice
- Ugo DE SIERVO, Giudice
- Paolo MADDALENA, Giudice
- Alfonso QUARANTA, Giudice
- Franco GALLO, Giudice
- Luigi MAZZELLA, Giudice
- Gaetano SILVESTRI, Giudice
- Sabino CASSESE, Giudice
- Maria Rita SAULLE, Giudice
- Giuseppe TESAURO, Giudice
- Paolo Maria NAPOLITANO, Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 1° marzo 2007 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto, e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. $\frac{3}{4}$ Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007, depositato il successivo 1° marzo ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi del 2007, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1.1. $\frac{3}{4}$ L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

2. $\frac{3}{4}$ La ricorrente Regione Veneto sostiene, anzitutto, che tale disposizione sia da ricondurre alla materia «delle foreste», non espressamente prevista nell'articolo 117, commi secondo e terzo, della Costituzione e, pertanto, da ascrivere alla propria competenza "residuale-esclusiva", di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La ricorrente rileva, peraltro, la possibile intersezione tra la propria competenza in materia di «foreste» e quella

statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione), là dove, come nel caso di specie, la previsione impugnata finalizza il programma quadro per il settore forestale alla «gestione forestale sostenibile» e alla valorizzazione «della multifunzionalità degli ecosistemi forestali».

La ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, per la quale in ipotesi di interferenze tra materie di competenza esclusiva statale e regionale il principio regolatore è quello della leale collaborazione (sentenze numeri 370 del 2003 e 50 del 2005 e, in riferimento alla materia ambientale, sentenze numeri 407 e 536 del 2002 e n. 222 del 2003).

La Regione Veneto ritiene, pertanto, che la disposizione impugnata sia illegittima, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione del programma quadro in materia forestale.

2.1. ¼ La Regione Veneto censura, altresì, la medesima disposizione, nella parte in cui, rendendo possibile per le azioni previste dal suddetto programma quadro l'accesso al fondo di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), avrebbe «in sostanza previsto un finanziamento a destinazione vincolata in materia di competenza regionale».

La ricorrente richiama, in proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di fondi statali in materie di competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni, sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni (sentenze numeri 370 del 2003 e 16 e 49 del 2004), sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (sentenze numeri 423 del 2004, 77 e 107 del 2005 e 118 del 2006). Ed esclude, pure, la riconducibilità della prevista forma di finanziamento all'ipotesi di fondi speciali prevista dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione, sostenendo che non sussisterebbero comunque tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al riguardo (sentenza n. 16 del 2004).

La disposizione impugnata sarebbe, sotto questo profilo, lesiva degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

2.2. ¼ Il comma 1082 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 violerebbe, infine, gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, anche là dove dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definiti dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza la previsione di un coinvolgimento delle Regioni in merito.

3. ¼ Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è

costituito, sostenendo l'infondatezza del ricorso.

3.1. ¼ La difesa erariale contesta, anzitutto, come artificioso l'inquadramento della disposizione impugnata nella materia delle «foreste» prospettato dalla ricorrente, sostenendo che non sia «francamente contestabile» che la disposizione impugnata «pertenga alla materia dell'ambiente», di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione).

L'Avvocatura generale rileva, poi, che la previsione del comma 1082 si inserisce nella attuazione degli impegni derivanti dal così detto Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalla «Quarta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Vienna 28-30 aprile 2003)» ed avrebbe, pertanto, «preciso rapporto con la competenza esclusiva menzionata» dalla lettera a) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. E sostiene, infine, che la disposizione impugnata realizzerebbe «pienamente» la leale collaborazione «tra Stato ed Enti territoriali», in quanto prevede che il programma debba formare oggetto di accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.2. ¼ La difesa erariale sostiene, inoltre, che «vertendosi in materia (almeno) prevalentemente statale (sottratta ai vincoli posti dall'art. 119 Cost.), è pienamente coerente che il finanziamento del programma sia deliberato dal CIPE, a cui peraltro partecipa, con diritto di voto, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni e province autonome».

L'Avvocatura generale afferma, infine, che trattandosi di interventi speciali a favore di aree agevolmente determinabili, troverebbe comunque applicazione la previsione derogatoria di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive «al di là dal normale esercizio di funzioni (in ipotesi) di pertinenza degli enti locali».

4. ¼ In prossimità dell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008, la Regione Veneto ha depositato una memoria, nella quale ribadisce gli argomenti già sviluppati nel ricorso e replica a quelli svolti dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1. ¼ La difesa regionale insiste, in particolare, sulla riconducibilità dell'intervento normativo censurato, nell'ambito non solo della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ma anche della propria competenza in materia di foreste, nonché sulla necessità che ogni intervento statale in materia ambientale, «ove anche giustificato dalla necessità di rispondere ad esigenze unitarie», sia «improntato al più rigoroso rispetto del principio di leale collaborazione tra i livelli di governance competenti in materia».

4.2. ¾ La Regione Veneto contesta, poi, la tesi dell'Avvocatura dello Stato, per la quale la disposizione censurata, inserendosi nell'attuazione degli impegni derivanti dal così detto Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalla «Quarta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa (Vienna 28-30 aprile 2003)», dovrebbe essere ricondotta pure alla competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato e di rapporti dello Stato con l'Unione europea (articolo 117, secondo comma, lettera a, della Costituzione).

La difesa regionale sostiene la «palese erroneità» di questa tesi, rilevando che la disposizione impugnata «non regola affatto i rapporti dello Stato con l'Unione o la comunità internazionale» e sottolineando che l'adesione alla prospettiva interpretativa della difesa statale svuoterebbe del tutto la competenza legislativa regionale.

4.3. ¾ La Regione Veneto contesta, infine, che i finanziamenti previsti dall'impugnato comma 1082 possano qualificarsi quali fondi speciali, di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sia perché non si tratterebbe di finanziamenti diretti a soddisfare le finalità previste da questa disposizione costituzionale, sia perché essi non sarebbero aggiuntivi a favore di Regioni individuate.

Considerato in diritto

1. ¾ La Regione Veneto promuove questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082.

Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le altre questioni oggetto di separate pronunce.

1.1. ¾ L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a

valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002.»

2. ¼ La Regione Veneto ritiene che tale disposizione interverrebbe in un ambito materiale nel quale si intersecherebbero la propria competenza residuale in materia di «foreste» e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. E sostiene che, in tale ipotesi, non potendosi considerare, secondo la giurisprudenza costituzionale, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» una «materia in senso tecnico», sarebbe necessario prevedere forme di leale collaborazione tra Stato e Regione.

2.1. ¼ In questa prospettiva, la Regione Veneto censura il comma 1082 in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione, da parte dello Stato, del programma quadro in materia forestale.

2.2. ¼ La Regione Veneto censura, poi, la predetta disposizione, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nella parte in cui, rendendo possibile, per le attività previste dal programma quadro, l'accesso all'apposito fondo costituito dallo Stato, ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), avrebbe in sostanza previsto un «finanziamento a destinazione vincolata», anche questo in contrasto con la ben nota giurisprudenza costituzionale al riguardo.

2.3. ¼ La Regione Veneto censura, infine, il comma 1082 in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, là dove esso dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definite dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni.

3. ¼ La questione non è fondata.

4. ¼ Caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, vedi sentenza n. 378 del 2007).

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Sul piano internazionale, sono da ricordare: la Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, adottata il 5 giugno 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 15 gennaio 1994, n. 65 e il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, sui mutamenti climatici, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° giugno 2002, n. 120, nonché la «Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta», adottata nell'ambito della Conferenza di Rio.

Sul piano comunitario, è da far riferimento alla puntuale normativa di cui alla Direttiva 92/43/CEE ed alla Direttiva 79/409/CEE, in materia di habitat naturali e di costituzione di una «rete ecologica europea coerente», denominata «Natura 2000»; nonché al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea per il quinquennio 2007-2011.

Sul piano interno, è da sottolineare il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), che pone come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la

revisione dei propri piani forestali».

Attraverso questo coordinamento lo Stato ha inteso assicurare, per un verso, la conservazione e l'incremento del bosco considerato come bene ambientale e, per altro verso, la conservazione e l'incremento del bosco stesso, considerato come bene economico produttivo, nei limiti, tuttavia, della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

In questo quadro si inserisce il comma 1082, del quale la Regione Veneto lamenta la previsione di un «programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali», senza essere stata coinvolta nella redazione del programma stesso.

Senonché, a parte la considerazione che il perseguimento delle finalità ambientali è imposto da obblighi internazionali e comunitari, oltre che dalle norme statali emesse nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, sta di fatto che il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), secondo il quale il Governo, le Regioni e le Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, «possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune».

Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome, come del resto espressamente prevede il secondo comma del citato art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale inequivocabilmente stabilisce che «Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano».

La censura della Regione Veneto appare pertanto non fondata, poiché risulta chiaro che non sono violate le sue competenze in materia di funzione economico produttiva dei boschi e delle foreste e che risulta rispettato il principio di leale collaborazione.

5. ¾ Alla luce di quanto appena osservato, risulta non fondata l'ulteriore censura regionale, secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto un fondo vincolato, violando i principi costituzionali. E' evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla volontà delle Regioni. Non è ipotizzabile, dunque, una violazione delle competenze regionali e tanto meno una violazione del principio di leale collaborazione.

6. ¾ Non fondata risulta, infine, anche l'ultima censura della Regione Veneto, secondo la quale le competenze regionali verrebbero lese dal fatto che i limiti di utilizzabilità di detto fondo sono stabiliti con delibera del CIPE. Infatti anche detti limiti sono stabiliti con un pieno coinvolgimento delle Regioni, le quali, per un verso, accettando l'accordo di cui sopra si è parlato, accettano anche che i limiti di utilizzabilità del fondo in questione siano stabiliti con delibera del CIPE. Per altro verso il comma 7 del citato art. 61 della legge n. 289 del 2002, sancisce che «Partecipano in via ordinaria alle riunioni del CIPE, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzione dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2008.