

TUTELA DEL PARCO NAZIONALE DI PORTOFINO: TIRA E MOLLA CONTINUO. L'AREA DI TUTELA TORNA A ESPANDERSI.

DI ANGELO MAESTRONI

Il TAR della Liguria, con le sentenze n. 372 e n. 373 del 21 maggio 2024 identiche nel fatto e nel diritto, ha annullato il DM del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica n. 331 del 10 ottobre 2023, avente ad oggetto la perimetrazione provvisoria e le nuove misure di salvaguardia provvisorie del Parco nazionale di Portofino, con contestuale annullamento dei D.M. 332/2021 e 434/2021, nonché del DM 6.11.2023, di costituzione del nuovo Comitato di Gestione Provvisoria.

Queste pronunce, che accolgono i ricorsi presentati rispettivamente da Legambiente Nazionale Associazione di Promozione Sociale, LIPU OdV e WWF Italia ETS (sent. n. 373) e da Associazione Internazionale Amici del Monte di Portofino e dalla Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S. (sent. n. 372) hanno riportato i confini provvisori del parco dai 1.512,85 ettari determinati da Regione Liguria e dal Ministero col decreto annullato, ai 5.563 ettari compresi nei comuni di Avegno, Camogli, Cicagna, Chiavari, Coreglia, Portofino, Rapallo, Recco, Santa Margherita Ligure, Tribogna e Zoagli, già individuati da Ispra in base a “*puntuali valutazioni tecnico-scientifiche*”, recepite nel D.M. 6 agosto 2021, n. 332, ancora *sub iudice*, ma efficace.

Il decreto ministeriale del 2023 è stato annullato perché deliberato “*in assenza di decisivi elementi istruttori tecnico-scientifici*” e viceversa assunto “*soltanto in virtù di un'intesa amministrativa raggiunta con la Regione circa la delimitazione definitiva, che prelude all'istituzione del parco*” in assenza “*di motivi di interesse pubblico*”.

La sentenza ha messo in evidenza come Regione Liguria e Ministero abbiamo ignorato il fatto che quando, come nel caso di specie, una legge stabilisce di istituire un parco nazionale, prima occorre individuare e proteggere un territorio potenzialmente interessato (anche più ampio di quello che costituirà il parco a procedura definitiva) e ciò sulla base di evidenze scientifiche di carattere ambientale, in seguito occorre invece definire, nel dettaglio, l'area del parco (anche più limitata di quella provvisoriamente indicata come oggetto di tutela), e ciò in base a risultanze sia di carattere tecnico-scientifico, sia di carattere politico-amministrativo.

Due scopi diversi, due poteri non sovrapponibili da esercitarsi in due fasi distinte: la prima, cautelare, che avente a oggetto un territorio potenzialmente più ampio, la successiva, definitiva, avente a oggetto un territorio più circoscritto di quello cautelativamente individuato in via provvisoria.

Per questo il TAR ha ritenuto priva di senso logico e fondamento giuridico la decisione di restringere l'area di tutela provvisoria, nelle more dell'individuazione dei confini definitivi del territorio vero e proprio dell'istituendo Parco nazionale di Portofino.

Ed è proprio su questo assunto che, a parere di chi scrive, si poggia la ragione portante dell'annullamento del DM n. 331 del 10 ottobre 2023.

Si legge infatti nella sentenza in commento che “*Una volta raggiunta un'intesa sostanziale di*

merito tra la Regione ed il ministero circa la delimitazione dei confini dello stesso, il superamento della allargata delimitazione provvisoria (sgradita alla Regione ed alla maggior parte dei Comuni) e delle connesse misure di salvaguardia sarebbe stato certo più proficuamente perseguito con la fisiologica formalizzazione dell'intesa sulla delimitazione definitiva, piuttosto che con l'improprio annullamento di quella provvisoria e cautelare, annullamento che non pare sorretto da pertinenti motivazioni di interesse pubblico”.

Ciò non significa che le comunità locali non abbiano voce in capitolo, ma che eventuali contributi provenienti dal basso assumano rilevanza giuridica al momento della perimetrazione definitiva.

2

In base alla L. 394/1991 infatti, la delimitazione definitiva dei confini di un parco deve essere effettuata all'esito delle valutazioni e dei condizionamenti - anche di tipo politico-amministrativo, oltre che strettamente tecnico scientifico - propri di una vera e propria “*intesa*”; ed è proprio nel raggiungimento di questa intesa che trovano spazio le istanze delle comunità locali (art. 2 comma 7).

Nell'ambito della fase preliminare e dell'adozione delle misure di salvaguardia, però, proprio per la temporaneità della misura e per il fatto che nessuna regione potrebbe disporre in via autonoma ed esclusiva del proprio territorio e impedire allo Stato di prendere decisioni in materia di tutela ambientale, gli enti territoriali minori debbono invece essere soltanto “*sentiti*” (art. 34 comma 3).

D'altro canto si può osservare come anche la legge LR Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 abbia previsto un analogo e pari potere, della Regione, di identificare l'interesse provinciale o locale in materia di parchi e riserve naturali e di provvedere alla classificazione e istituzione di aree protette di interesse provinciale o locale “*sentita*” la commissione provinciale su conforme proposta della Città metropolitana, della Provincia o degli enti locali interessati.

Dunque nonostante il tempo trascorso, il percorso completo dei due gradi di giudizio, le risultanze istruttorie di ISPRA, le parti si trovano tuttora lontane dalla soluzione finale di questa complessa vicenda che dal 2017, anno in cui Portofino è stato inserito nella lista dei parchi nazionali, vede scontrarsi interessi di tutela ambientale con interessi economici, politici e venatori.

Per rendersi conto della complessità e del pregio dell'area interessata basta fare riferimento all'art. 1 della legge 1251 del 20 giugno 1935, che ha dato origine all'Ente Autonomo del Monte di Portofino.

La norma infatti lasciava trasparire come *ab origine* che vi fosse una certa tensione tra il carattere ambientale e quello urbanistico-edilizio dell'area in questione. Recita l'art. 1: “*Tutto il territorio del Monte di Portofino compreso entro i confini indicati nella carta topografica annessa alla presente legge, è sottoposto a speciali vincoli allo scopo di conservare le bellezze naturali, di conservare e sviluppare la flora e la fauna, di conservare e restaurare i monumenti di pregio artistico e storico, di sistemare la viabilità, di disciplinare le costruzioni edilizie affinché esse contribuiscano alla bellezza del paesaggio*”. Si deve inoltre pensare, come peraltro viene ben posto in evidenza nella home page dell'ente parco, che l'idea di proteggere quei territori è nata anche dalla necessità di costruire una strada litoranea, che - partendo da Camogli e passando da Portofino - giungesse a Santa Margherita.

Va detto che il territorio del Monte di Portofino è rimasto soggetto alle norme dettate da questa legge e dal relativo regolamento di esecuzione di cui al RD 15 aprile 1937, n. 1777 anche dopo l'entrata in vigore della Legge regionale 12 settembre 1977, n. 40 recante *Norme per la salvaguardia dei valori naturali per la promozione di parchi e riserve naturali in Liguria*.

In attuazione di questa normativa, con successiva legge regionale 4 dicembre 1986, n. 32 si poi successivamente provveduto all'individuazione e disciplina del sistema di aree di interesse naturalistico-ambientale del Monte di Portofino e all'istituzione dell'Ente regionale Monte di Portofino, circoscrivendo il sistema di aree di interesse naturalistico-ambientale del Monte di

Portofino, comprendente le aree ricadenti nei Comuni di Recco, Camogli, Portofino, S. Margherita Ligure, Rapallo, Zoagli, Chiavari.

La legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 di riordino delle aree protette liguri (art. 14) ha successivamente confermato tra le aree naturali protette di interesse regionale il Parco naturale regionale di Portofino, istituendo l'Ente Parco di Portofino, dotandolo di autonomia amministrativa e di personalità giuridica di diritto pubblico (art. 15), ma è appunto con la legge di bilancio n. 205 del 2017 (art. 1116) che si è giunti alla previsione del nuovo Parco Nazionale di Portofino divenuto un tutt'uno con l'Area Marina Protetta che lo lambisce, aggiungendolo tra quelli indicati all'art. 34, c. 1 della l. 394/91.

Data l'inerzia nel completare l'iter, a seguito del ricorso di Associazione Internazionale Amici del Monte di Portofino Onlus, di Associazione Verdi Ambiente e Società - V.A.S., il TAR del Lazio (II sez. bis) con sentenza n. 7694 del 28 giugno 2021, ha ordinato al Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare di provvedere, nel termine di 30 giorni, alla delimitazione provvisoria del Parco Nazionale di Portofino ai sensi dell'art. 34 comma 3 L. n. 394/1991, nonché all'adozione delle misure di salvaguardia necessarie a garantire la conservazione dello stato dei luoghi.

Queste associazioni infatti si erano rivolte al giudice amministrativo proprio per contrastare il silenzio del Ministero e di Regione Liguria e per ottenere per via giudiziaria il perfezionamento e la conclusione del procedimento istitutivo del parco con l'adozione dei provvedimenti provvisori di tutela cautelare e salvaguardia tra cui, appunto, la perimetrazione provvisoria del Parco.

Così il Ministro ha emanato il DM 6 agosto 2021, n. 332/2021 sulla base del citato parere di ISPRA, che - coerentemente con quanto previsto dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, - aveva tenuto conto degli elementi fisici riconoscibili sul territorio, delle zone ad alto valore ecologico presenti nell'area di interesse nel Parco, delle informazioni relative alle carte di sensibilità ambientale nonché della presenza sia di corridoi ecologici che dei siti appartenenti alla rete Natura 2000, istituiti ai sensi delle direttive 92/43/CEE «Habitat» e 147/2009 «Uccelli».

A questo punto però è intervenuto il TAR Liguria, con sentenza n. 236/2022, che accogliendo le istanze della Regione, ha annullato il decreto, statuendo che l'attività ministeriale valutativa, prodromica alla perimetrazione provvisoria del Parco nazionale, con le relative misure di salvaguardia, non avesse tenuto in debito conto i punti di vista espressi dai soggetti coinvolti nel procedimento e che, dato il dissenso di alcuni di essi, le opzioni prescelte difettavano di una congrua e adeguata motivazione.

Dato che l'art. 35, comma 7, della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, stabilisce inoltre che, *“ove non diversamente previsto, il termine per l'espressione di pareri da parte delle regioni ai fini della presente legge è stabilito in giorni quarantacinque”*, il giudice amministrativo ha statuito che l'onnicomprensiva formulazione di questa disposizione comportasse che il termine di quarantacinque giorni ivi previsto andasse rispettato anche nell'ambito del procedimento di perimetrazione provvisoria. Circostanza che, nel caso in esame, risultava *“palesamente violata”*, poiché alla Regione Liguria era stato assegnato *“un termine di soli sette giorni per la formulazione del parere in merito alle misure di salvaguardia”*.

Dato il gravame proposto dalle associazioni di protezione ambientale, il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza decisa in data 10 novembre 2022, repertoriata con n. 01150/2023, a sua volta ha riformato l'arresto sopracitato, in ragione dell'accertata omessa integrazione del contraddittorio nel giudizio di primo grado nei confronti dei membri del Comitato di gestione provvisoria allora in carica, disponendo altresì la rimessione della causa al giudice di primo grado, ex art. 105 c.p.a.

Ed è in questo contesto, alquanto conflittuale, che il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica in data 10 ottobre 2023 ha emanato il decreto n. 331 con cui ha ridotto di 4.051 ettari la protezione provvisoriamente accordata al territorio potenzialmente eleggibile a Parco nazionale di Portofino; decreto che è poi appunto stato annullato dallo stesso TAR che nel 2022 aveva cassato

anche il DM 6 agosto 2021, n. 332/2021 del Ministro della transizione ecologica deliberato in ottemperanza alla sentenza del TAR Lazio n. 7694/21 sopra richiamata, peraltro nel rispetto delle risultante scientifiche individuate da ISPRA.

A questo punto, poiché non ci sarebbe da sentirsi in imbarazzo nell'ammettere di essere disorientati, non pare fuori luogo il richiamo a quanto più volte affermato dalla Corte Costituzionale anche all'indomani della dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, ovvero che quando si ha a che fare con competenze necessariamente e inestricabilmente connesse, come appunto nel caso dell'istituzione di parchi nazionali, dovrebbe valere il principio di "*leale collaborazione*" (Corte Cost. sentenza n. 422/2002).

Per la Corte questo principio, che trova un suo campo privilegiato di applicazione proprio in materia di protezione di beni ambientali e di assetto del territorio, richiederebbe la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione.

A maggior ragione questo principio dovrebbe valere laddove, come nel caso in commento, risultano coinvolte varie competenze, sia dello Stato che della Regione, le quali si atteggiavano diversamente 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.