



31 LUGLIO 2019

Il divieto di sorvolo in elicottero e
l'accesso alla proprietà: il
bilanciamento irragionevole del TAR
Piemonte.

di Giovanni Boggero

Postdoctoral Research Fellow Collegio Carlo Alberto
Università degli Studi di Torino



Il divieto di sorvolo in elicottero e l'accesso alla proprietà: il bilanciamento irragionevole del TAR Piemonte.*

di Giovanni Boggero

Postdoctoral Research Fellow Collegio Carlo Alberto
Università degli Studi di Torino

Sommario **1.** Il TAR Piemonte giudica la circolazione in elicottero finalizzata all'accesso all'abitazione di proprietà un interesse privato recessivo dinanzi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema **2.** Un caso di irragionevole incisione di diritti fondamentali a partire da un'invasione della potestà legislativa esclusiva dello Stato **2.1.** Una ricostruzione del riparto di competenza non conforme al Titolo V vigente: la legge regionale viola gli *standard* uniformi in materia di tutela dell'ecosistema stabiliti con legge statale **2.2.** L'assenza di un bilanciamento in concreto produce una lesione del nucleo essenziale del diritto di proprietà dell'abitazione il cui godimento è condizionato all'esercizio della libertà di circolazione **3.** Conclusioni: anche i "ricchi" possono subire un'incisione irragionevole e sproporzionata dei propri diritti costituzionalmente garantiti

1. Il TAR Piemonte giudica la circolazione in elicottero finalizzata all'accesso all'abitazione di proprietà un interesse privato recessivo dinanzi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

La [sentenza 26 settembre 2018, n. 1060](#) del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (II Sez., est. Limongelli) offre l'occasione per riflettere su come il G.A. affronti e risolva controversie apparentemente minute alle quali sono, in realtà, sottese e tra di loro intrecciate complesse questioni di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, nonché di esercizio dei diritti fondamentali e tutela dell'interesse pubblico.

Nella specie, il TAR Piemonte ha respinto il ricorso di un cittadino italiano residente in Svizzera, ultraottantenne e in precario stato di salute, che lamentava una lesione della propria libertà di circolazione in elicottero finalizzata ad accedere ai propri immobili di proprietà, situati tra i 1700 e i 2400 m s.l.m. nel territorio del Comune di Alagna Valsesia (VC), a causa dall'applicazione di un divieto generalizzato di sorvolo in zone di montagna. Il TAR ha ritenuto che la *ratio* di tale divieto, introdotto all'art. 28-*bis* della legge regionale 26 gennaio 2009, n. 2 con legge regionale 7 febbraio 2017, n. 1 e riprodotto pressoché integralmente dal regolamento dell'anzidetto Comune, fosse di escludere, in via generale, il decollo, l'atterraggio e il sorvolo di velivoli a motore per il trasporto di persone a un'altitudine superiore agli 800

* Nota a sentenza sottoposta a referaggio.

m s.l.m., risultando altrimenti frustrate le «preminenti finalità di tutela ambientale e di prevenzione dell'inquinamento acustico» a tutela dell'avifauna alpina. L'attività del ricorrente non avrebbe potuto, perciò, essere sussunta nel novero di alcuna delle fattispecie escluse dal divieto di cui al comma 10 del medesimo articolo¹, nemmeno tra le «cause comunque riconosciute di pubblica utilità», essendo al contrario preordinata al soddisfacimento di interessi privati che, in tale circostanza, rivestivano «carattere necessariamente recessivo». Peraltro, tali interessi non sarebbero stati «sacrificati del tutto, ma fatti oggetto di un ragionevole bilanciamento con interessi superiori di rango pubblicistico». Gli immobili di proprietà sarebbero restati, infatti, pur sempre accessibili - nella sola stagione estiva - attraverso un ripido, ma agevole sentiero in circa un'ora di cammino. Di tale stato di cose sarebbe stato «evidentemente consapevole» anche il ricorrente al momento dell'acquisto delle unità immobiliari anni addietro. Né, infine, avrebbe potuto assumere un qualche rilievo secondo il TAR il fatto che egli fosse ultra-ottantenne e avesse documentato le proprie fragili condizioni di salute, atteso che, da un lato, «l'estensione generalizzata di una tale pretesa» avrebbe privato di effettività la legge regionale e che, dall'altro, al comma 2, la medesima legge aveva esplicitamente previsto un potere degli enti locali di derogare al divieto, purché all'esito di un procedimento idoneo a valutare la cd. incidenza dello spostamento in aeromobile sullo specifico contesto naturalistico. Tale procedimento, che coinvolgeva le valutazioni del Comune di Alagna Valsesia e dell'Ente Parco Alta Val Sesia, era stato avviato mentre il giudizio era già pendente davanti al TAR Piemonte e risultava essere ancora in corso al momento della decisione, sicché avrebbe dovuto configurarsi come astrattamente possibile che esso si concludesse in senso favorevole al ricorrente, determinando il soddisfacimento delle sue richieste.

Per le medesime ragioni già esposte nello scrutinare il motivo principale, il Collegio ha poi ritenuto manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale del divieto generalizzato di sorvolo, dal momento che, restando concretamente possibile l'accesso alle unità immobiliari, la legge regionale non aveva inciso il nucleo essenziale di diritti fondamentali della persona, tra i quali la libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), né il diritto all'abitazione, quale bene primario per lo sviluppo e

¹ In origine l'art. 28-*bis* della legge regionale *de qua* stabiliva ai commi 10 e 11 che: «Fatte salve le misure di tutela e conservazione della rete ecologica regionale di cui all'articolo 2 della l.r. 19/2009, le procedure della valutazione di incidenza di cui all'articolo 43 della medesima legge e le autorizzazioni, il presente articolo non si applica: a) ai servizi di trasporto di cose; b) ai servizi inerenti alla gestione tecnica dei rifugi alpini e delle aree sciabili e di sviluppo montano di cui all'articolo 4, comma 1; c) agli aeromobili utilizzati per servizio pubblico o per cause comunque riconosciute di pubblica utilità». L'articolo in questione è stato integralmente sostituito dall'art. 31 della legge regionale 31 ottobre 2017, n. 16 (*Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2017*), il quale ha escluso dal divieto alla lett. a) anche i servizi di trasporto di manodopera in attività di lavoro e di animali da pastorizia, ha riscritto la lett. c) escludendo gli aeromobili utilizzati, «su apposita disposizione della pubblica amministrazione», per esigenze pubbliche, per finalità istituzionali o per cause comunque riconosciute di pubblica utilità e, infine, ha aggiunto una lett. d) prevedendo l'esclusione condizionata dal divieto anche per i voli di addestramento dei piloti.

la salute della persona (artt. 2 e 32 Cost.). In secondo luogo, il TAR Piemonte ha reputato di non poter aderire neanche alla diversa doglianza sollevata *medio tempore* dal ricorrente, in base alla quale la legge regionale sarebbe stata approvata in una materia coperta da potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost. (“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”). Al contrario, essa avrebbe rappresentato un chiaro esempio di «disciplina che afferisce all'utilizzo (“valorizzazione”) di beni ambientali ubicati in ambito regionale e alla gestione del proprio territorio» ovvero al “governo del territorio”, materie entrambe rientranti nella potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, co. 3 Cost.

2. Un caso di irragionevole incisione di diritti fondamentali a partire da un'invasione della potestà legislativa esclusiva dello Stato

La sentenza richiama l'attenzione del giuspubblicista su aspetti di grande delicatezza dei rapporti tra godimento dei diritti ed esercizio dei pubblici poteri su un piano tanto formale, quanto sostanziale: da un lato, quello del corretto inquadramento dei rapporti tra fonti del diritto e, più nello specifico, dell'esatto riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, così come disciplinato dal Titolo V della Costituzione nella sua versione novellata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (2.1.) e, dall'altro, quello dell'equilibrata composizione che l'Amministrazione e, prima ancora, il legislatore regionale debbono assicurare tra interessi opposti costituzionalmente rilevanti, in particolar modo tra la libertà di circolazione finalizzata all'accesso all'abitazione di proprietà e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (2.2.). L'analisi di entrambi gli aspetti menzionati mostrerà come il TAR Piemonte abbia privilegiato una ricostruzione del quadro normativo eccessivamente appiattita sulle tesi difensive delle Amministrazioni, senza dare adeguato peso alle deduzioni costituzionalmente fondate del ricorrente, né sotto il profilo della garanzia del nucleo essenziale di diritti fondamentali, né sotto quello dello scioglimento del complesso intreccio normativo esistente tra le fonti dello Stato e quelle delle autonomie territoriali in materia di protezione della natura.

2.1. Una ricostruzione del riparto di competenza non conforme al Titolo V vigente: la legge regionale viola gli *standard* uniformi in materia di tutela dell'ecosistema stabiliti con legge statale

Quanto al profilo formale inerente al riparto della potestà legislativa di cui al Titolo V, preme innanzitutto evidenziare come la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, inclusa formalmente tra le materie di cui alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., sia stata definita dalla Corte costituzionale come “valore costituzionale primario” (così già nella giurisprudenza antecedente la

riforma: sentt. n. 151/1986 e nn. 167, 210, 617 e 641/1987), in quanto tale insuscettibile di assurgere al rango di materia in senso tecnico, dal momento che «si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee a investire una pluralità di materie» (sent. n. 407/2002). Ciò significa che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è una “materia-non materia”, idonea a vincolare sia lo Stato, sia le Regioni senza che si possa ascrivere in maniera automatica soltanto al primo la disciplina di uno specifico aspetto ivi connesso. Più correttamente, la tutela dell'ambiente rileva come “materia trasversale”, capace cioè di intersecare diverse competenze regionali, siano esse concorrenti o residuali, laddove sussistano esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (da ultimo si vedano le sentt. nn. 210 e 150/2018)².

In questo senso, non è quindi errata la premessa dalla quale muove il TAR Piemonte, secondo cui la disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema funge da limite alla potestà legislativa delle Regioni rispetto alle norme che esse pongano in essere nell'ambito di altre materie di loro competenza. Contestabili appaiono, invece, le conseguenze che da tale premessa vengono fatte discendere. Infatti, nel caso di specie, si discuteva proprio della questione se la disciplina del decollo, sorvolo e atterraggio in area di montagna toccasse profili rientranti tra quelle esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale oppure se essi potessero essere qualificati come ricadenti nell'ambito della potestà legislativa concorrente *ex art. 117, co. 3 Cost.* e, in particolare, nelle materie funzionalmente collegate della “valorizzazione dei beni ambientali” e del “governo del territorio”, in quanto tali comunque soggette al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. La questione è tutto fuorché peregrina, ma, anzi, suscettibile di dare adito a notevoli dubbi interpretativi, come spesso accade quando si verte in materia ambientale e, pertanto, ben avrebbe meritato di essere rimessa alla Corte costituzionale.

Di diverso avviso è stato, però, il TAR Piemonte, che, per giustificare la competenza legislativa della Regione a stabilire un divieto generalizzato di sorvolo che coinvolgesse anche il servizio di elitransporto di persone, si è profuso a teorizzare un innovativo, per non dire fantasioso, sistema di riparto, tale per cui, in assenza di una disciplina unitaria dello Stato *ex art. 117, co. 2, lett. s) Cost.*, volta a tutelare uno specifico aspetto ambientale in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni potrebbero comunque esercitare la potestà concorrente in materia di “valorizzazione dei beni ambientali” e di “governo del territorio” *ex art. 117, co. 3 Cost.* «Tale disciplina» - sostiene il Collegio - «sarebbe destinata a perdere la

² In dottrina si vedano in proposito: P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2016, 70-71; M. CECCHETTI, *Il riparto costituzionale delle funzioni normative e amministrative per la tutela dell'ambiente*, in: AA.VV. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 485 e sgg. Di recente ancora: M. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 104 e sgg.

propria efficacia nel caso di sopravvenienza di una normativa statale che prevedesse una tutela ambientale più rigorosa di quella regionale, ma per contro conserverebbe intatta la propria efficacia nel caso esattamente contrario». Tale argomentazione, in realtà, sovrappone – non si sa quanto consapevolmente – il regime della potestà legislativa esclusiva e quello della potestà legislativa concorrente, ricavandone un *tertium genus*, che può senz'altro sollecitare una proficua riflessione scientifica *de iure condendo*, ma che non è affatto descrittivo del funzionamento del Titolo V *de iure condito*³. Infatti, il secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. non vanno confusi o, per meglio dire, combinati tra loro nella lettura, essendo ispirati a un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze (sent. n. 443/2007). All'autonomia dei criteri di riparto corrisponde, tuttavia, l'inestricabile intreccio, cui si è fatto cenno, della competenza statale in materia ambientale con le competenze regionali concorrenti, tra le quali può rilevare qui la sola “valorizzazione dei beni ambientali”.

Pertanto, spettava, innanzitutto, al G.A. verificare se la legge regionale piemontese, nella parte in cui vietava il servizio di trasporto di persone con velivoli a motore in zone di montagna, fissasse o meno uno *standard* uniforme di tutela che avrebbe richiesto di essere posto per tutto il territorio nazionale e non soltanto per la Regione Piemonte. A questo proposito, sembra arduo ritenere che l'art. 28-*bis* della legge regionale *de qua* si potesse qualificare esclusivamente quale disciplina rientrante tra le materie oggetto di competenza concorrente o residuale attribuite alle Regioni, non solo e non tanto perché entro il “governo del territorio” si è soliti sussumere soltanto le materie della difesa del suolo, dell'urbanistica e dell'edilizia, ma soprattutto perché tale disposizione, nella parte in cui stabilisce un divieto generalizzato per il servizio di elitransporto di persone⁴, non mira semplicemente alla migliore fruizione di beni ambientali, bensì alla soddisfazione di un interesse unitario, qual è quello rivolto alla sostenibilità e conservazione degli ecosistemi delle aree protette, anche regionali (in proposito si vedano *inter alia*: sentt. nn. 171/2012;

³ In particolare, il meccanismo qui delineato evoca quello della cd. competenza concorrenziale o *konkurrierende Gesetzgebung* assente nell'ordinamento italiano, ma vigente nell'ordinamento federale tedesco, in base alla quale, nelle materie individuate dall'art. 74 GG, i *Länder* possono legiferare fintantoché la Federazione non abbia esercitato la propria potestà legislativa (art. 72.1 GG). Sul funzionamento di tale criterio di riparto e sulle differenze con il sistema italiano si veda il sempre valido contributo di: A. ANZON, *Legislazione concorrente o “konkurrierende Gesetzgebung”*, in: Giur. Cost., 2006, 530 e sgg.

⁴ A questo proposito, vale la pena sottolineare come analoga disciplina sia contenuta nella più volte modificata legge regionale 14 marzo 1988, n. 15 (*Disciplina delle attività di volo alpino ai fini della tutela ambientale*) della limitrofa Regione autonoma Valle d'Aosta. È proprio la stringente disciplina valdostana ad aver spinto il legislatore piemontese ad adeguare il proprio quadro normativo al fine di evitare un effetto *spill-over* entro i propri confini territoriali. A differenza delle Regioni a Statuto ordinario come il Piemonte, la Valle d'Aosta dispone di potestà legislativa primaria in materia di tutela della fauna (art. 2, lett. d) dello Statuto speciale), nell'esercizio della quale anche una Regione a Statuto speciale dovrebbe, però, rispettare gli *standard* uniformi fissati dalle eventuali norme statali (cfr. *ex multis* Corte costituzionale, sentt. nn. 391/2005, 227/2003 e 536/2002).

44/2011; 193/2010 e 272/2009) e alla fissazione di *standard* uniformi di tutela della fauna selvatica (cfr. sent. n. 233/2010)⁵.

In assenza di una legge statale, tuttavia, il legislatore regionale avrebbe potuto, secondo il TAR Piemonte, porre in essere una propria disciplina, suscettibile di eventuale “cedevolezza”, qualora lo Stato avesse deciso, in un momento successivo, di esercitare la propria potestà legislativa, ma ciò soltanto a patto che la disciplina statale avesse poi disposto *in melius*, ossia prevedendo una disciplina più severa di quella regionale precedentemente adottata. Di tale ingegnoso sistema competenziale non è dato trovare traccia nella giurisprudenza costituzionale, la quale si limita a sancire per le Regioni e le Province autonome un divieto di derogabilità *in peius* rispetto agli *standard* uniformi dettati con legge statale (cfr. *ex multis* sentt. nn. 86/2014; 58/2013; 171/2012; 44/2011; 67/2010; 12/2009; 378/2008 e 246/2006), ma non viceversa, toccando pur sempre allo Stato determinare “livelli adeguati e non riducibili di garanzia”, i quali sono idonei, pertanto, a imporsi come punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale (sentt. nn. 254 e 168/2010, sent. 232/2009). Non solo. Una giurisprudenza costante della Corte costituzionale, ribadita da ultimo con sentenza n. 70/2011, stabilisce anche che «non sono ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis*: sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale (sentenza n. 373 del 2010)», non potendosi, dunque, in alcun modo teorizzare una qualche sorta di “cedevolezza al contrario”, a maggior ragione visto che l’art. 1, co. 3 della cd. legge “La Loggia” 5 giugno 2003, n. 131 prevede che laddove i principi fondamentali non siano espressamente determinati dallo Stato, vadano, comunque, desunti dalle leggi statali vigenti.

A questo riguardo, risulta però alquanto controintuitivo che il TAR Piemonte si sia prodigato nella costruzione di un meccanismo di riparto inesistente, senza accorgersi che una norma statale ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. s) Cost. esisteva eccome. E ciò è vieppiù paradossale visto e considerato che era stato lo stesso giudice amministrativo piemontese, appena tre anni addietro, a darne ampiamente conto in una pronuncia su un caso del tutto affine, riguardante l’applicazione della normativa regionale in materia di eliski sempre nell’area del Comune di Alagna Valsesia (Sez. II, sent. n. 104/2015, est. Picone). Al proposito, occorre, infatti, osservare che l’art. 4 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, letto in combinazione con l’art. 1, co. 1226 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevedeva che le Regioni e le Province autonome dovessero adottare misure atte a garantire la conservazione degli *habitat* naturali e di specie nel rispetto dei criteri uniformi stabiliti dalla normativa dello Stato. Tale normativa è contenuta nel

⁵ Sulla potestà legislativa assai ristretta delle Regioni in materia di aree protette si veda l’analitico saggio di: C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in: *Le Istituzioni del Federalismo* n. 5/2007, 534 e sgg.

decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 17 ottobre 2007 (G.U. n. 258 - 6 novembre 2007), recante criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZPC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS). Esso, all'art. 5, co. 1, lett. o), ha chiarito che le Regioni e le Province autonome, nel provvedere a stabilire una serie di divieti al fine di garantire la conservazione dell'ambiente in tutte le ZPS, tra cui rientra anche il Parco Naturale della Alta Valle Sesia, dovevano sì vietare lo svolgimento di attività di circolazione motorizzata al di fuori delle strade, ma «fatta eccezione per i mezzi agricoli e forestali, di soccorso, controllo e sorveglianza, nonché ai fini di accesso al fondo e all'azienda da parte degli aventi diritto, in qualità di proprietari, lavoratori e gestori». Inoltre, per le sole ZPS caratterizzate dalla presenza di ambienti aperti alpini, l'art. 6, co. 1 ha stabilito, in via speciale, che rientrino tra le attività da regolamentare e non da vietare l'uso di eliski, oltreché l'avvicinamento mediante elicottero e altri velivoli alle pareti occupate per la nidificazione da alcune particolari specie di avifauna.

Ora, una lettura sistematica di tali disposizioni consente di affermare che la disciplina del servizio di elitransporto di persone ai fini della tutela dell'ecosistema, non essendo esplicitamente ricompresa dal D.M. tra le misure di conservazione che debbono essere adottate dalle Regioni e Province autonome, non può essere autonomamente fissata dalla legge regionale, inerendo essa a un interesse unitario che deve trovare un punto di equilibrio in una disciplina uniforme dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost. In alternativa, anche laddove si riconoscesse al legislatore regionale il potere di includere l'attività di sorvolo con aeromobile a motore per trasporto passeggeri tra gli oggetti della legislazione regionale, al fine di consentire una maggiore intensità della tutela dell'*habitat* faunistico, il medesimo legislatore non potrebbe, però, vietarla *tout court*, ma dovrebbe limitarsi a regolamentarla, garantendo, peraltro, l'accesso al fondo da parte dei proprietari, pena la violazione di uno *standard* che non sarebbe improprio ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) Cost.

Pertanto, se è vero che una disposizione di legge non è mai incostituzionale poiché esistono valide ragioni a sostegno della tesi della sua incostituzionalità, ma è incostituzionale soltanto qualora non sia affatto possibile darne un'interpretazione conforme a Costituzione⁶, è altrettanto vero che, nel ricercare l'interpretazione conforme, i giudici comuni non possono ritenersi privi di vincoli, ma debbono seguire i

6 Corte costituzionale, sent. n. 356/1996, § 4 (rel. Zagrebelsky), secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali». Sulla centralità dell'interpretazione adeguatrice e i suoi problemi si vedano: A. BONOMI, *Il dovere del giudice di ricercare l'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata vanifica i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza?*, in: Osservatorio AIC, n. 2/2013 e G. SORRENTI, *La interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.

canoni interpretativi messi loro a disposizione dall'ordinamento. Tra essi non rientra quello di ricostruire la norma parametro a prescindere dalla giurisprudenza costituzionale o magari, addirittura, in contrasto con essa. Così, invece, ha ritenuto di dover procedere il TAR Piemonte, rifiutandosi di sollevare una q.l.c. circa la titolarità della potestà legislativa regionale in ordine alla quale sussisteva ben più di un dubbio circa la sua non manifesta infondatezza.

2.2. L'assenza di un bilanciamento in concreto produce una lesione del nucleo essenziale del diritto di proprietà dell'abitazione il cui godimento è condizionato all'esercizio della libertà di circolazione

Il riconoscimento di una disposizione normativa quale *standard* uniforme di tutela ambientale, idonea a garantire anche il nucleo essenziale di diritti fondamentali della persona, costituisce la premessa per diffondersi in una valutazione di natura sostanziale sul bilanciamento svolto dal TAR Piemonte in ordine agli interessi costituzionalmente rilevanti che tra loro si contrapponevano nel caso di specie. Dinanzi al diritto soggettivo vantato dal ricorrente di accedere alla propria abitazione e alla circostanza che egli non fosse più in grado di raggiungerla inerpicandosi a piedi su sentieri di montagna, visti e considerati l'età avanzata e lo stato di salute non ottimale, il Collegio avrebbe, infatti, dovuto interrogarsi circa la proporzionalità in concreto di un divieto generalizzato di ricorrere all'elicottero quale mezzo di trasporto a noleggio con conducente rispetto all'interesse pubblico di salvaguardare l'ecosistema di un'area regionale protetta. Al legislatore, prima ancora che all'Amministrazione, spetta, infatti, il compito di conformare le varie libertà previste dalla Costituzione, inclusa la libertà di circolazione, garantendo la coesistenza dell'una con le altre, oltretutto assicurando la loro compatibilità con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, tra i quali figura anche la conservazione degli *habitat* naturali e di specie, atteso che la disciplina della materia "ambiente" comprende la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti (sent. n. 378/2007).

Anziché scrutinare l'esito della ponderazione operata dalla legge e dal regolamento comunale in termini di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto, il G.A. si è limitato a prendere atto della sussistenza di interessi tra loro in contrasto, decidendo in favore dell'uno piuttosto che dell'altro. Tale impostazione puramente formale della tecnica del bilanciamento si spiega a partire dal presupposto per cui le unità immobiliari del ricorrente non sarebbero divenute automaticamente inaccessibili in forza del divieto, stante l'astratta possibilità ancora sussistente di raggiungerle a piedi. In realtà, va osservato come fosse proprio l'impossibilità materiale e concreta di percorrere il sentiero a piedi ad aver spinto il ricorrente a usufruire dell'elitransporto per accedere alla propria abitazione. Tutti gli argomenti del TAR si dipanano, invece, a partire da tale equivoco iniziale: se, infatti, fosse corrisposto al vero che al ricorrente

non sarebbero state precluse altre vie di accesso alla sua abitazione, il controllo di proporzionalità in senso stretto avrebbe certamente potuto e, anzi, forse dovuto assumere una simile piega, visto e considerato che, in tal caso, l'utilizzo dell'elicottero avrebbe assecondato soltanto le comprensibili, ma non meritevoli esigenze di comodità del ricorrente più che garantire l'esercizio di un diritto fondamentale.

Di contro, nel caso di specie, se si eccettuano ipotesi di locomozione impraticabili e quindi palesemente inadeguate, come la salita a piedi o l'utilizzo di animali da soma, veicoli, motocicli, deltaplani o parapendii, è agevole comprendere come l'aeromobile a motore fosse l'unico mezzo disponibile per poter accedere agli immobili di proprietà durante la stagione estiva. Pertanto, non sembra illogico sostenere che il mancato riconoscimento del diritto di transitare per un certo spazio pubblico⁷, utilizzando in via esclusiva un particolare mezzo di trasporto⁸ si configuri come una restrizione della libertà di circolazione *ex art. 16 Cost.* lesiva del canone della ragionevolezza/proporzionalità, atteso che l'uso del mezzo di trasporto risulta strettamente funzionale all'esercizio di un altro diritto fondamentale, come quello all'accesso e al conseguente soggiorno in un'abitazione di proprietà (art. 42, co. 2 Cost.). Se viene meno il primo, del secondo non resta, infatti, che un pallido simulacro. Pertanto, la libertà di circolazione costituzionalmente garantita si sarebbe dovuta ritenere lesa non tanto perché al ricorrente fosse stato impedito di utilizzare un certo mezzo di trasporto per solcare i cieli⁹, quanto perché il suo spostamento con un aeromobile a motore era necessario all'esercizio di un diritto fondamentale della persona garantito dalla Costituzione.

7 Sulla componente spaziale quale presupposto oggettivo della libertà di circolazione *ex art. 16 Cost.* si veda il commento di G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in: Il Foro italiano, Vol. 107, No. 5 (maggio 1984), 158 e sgg. In precedenza così anche: M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in: Enc. Dir., VII, Milano, 1960, 19; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 171; G. AMATO, *Art. 16*, in: G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, 124.

8 Ricomprende nella libertà di circolazione anche il diritto ad usufruire delle vie di comunicazione e del concomitante uso di un certo mezzo di trasporto: U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in: Digesto disc. pubbl., Torino, 1989, 76 e sgg. Una risalente pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 6/1962, § 3) riteneva che il diritto di guidare un autoveicolo non rientrasse nella libertà di circolare, la quale sarebbe stata, nondimeno, definibile come libertà di portarsi da un luogo all'altro con qualunque mezzo di trasporto. In senso adesivo: M. GALIZIA, *La libertà di circolazione e soggiorno*, in: La Pubblica Sicurezza, 1967, 558. Per tali autori, ogni limitazione alla completa disponibilità delle vie di comunicazione oltretutto dei mezzi con i quali attraversarle avrebbe dovuto giustificarsi sempre e solo sulla base dei criteri di sanità e sicurezza di cui all'art. 16 Cost.

9 Al proposito si veda, infatti, la tesi della dottrina maggioritaria, ricavata a partire dalla sent. n. 12/1965, in base alla quale il profilo strumentale della disciplina delle vie di comunicazione sarebbe autonomo da quello personale: S. CASSESE, *Beni pubblici: circolazione e tutela*, Milano, 1967, 156-157, secondo il quale il diritto di usare le strade non è pertanto incluso nella libertà di circolazione e non ha le garanzie dell'art. 16 Cost. Così anche: M. MAZZIOTTI DI CELSO, cit., 17-18 e, a commento della pronuncia menzionata, si veda: V. CRISAFULLI, *Questioni di costituzionalità di disposizione di legge o questioni di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà di circolazione)*, in: Giur. Cost., 1965, 118 e sgg.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990, 274. Pertanto, per valutare la legittimità delle restrizioni alla libertà di circolazione, occorre rifarsi innanzitutto al canone della ragionevolezza/proporzionalità. In questo senso anche: P. GIOCOLI NACCI e F. MASTROVITI, *Libertà di circolazione e soggiorno*, in: G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, 2005, 147.

Il Collegio si è, invece, limitato ad affermare che il ricorrente, nel momento in cui aveva acquistato alcune unità immobiliari in una zona di alta montagna, sarebbe stato a conoscenza del fatto che il loro raggiungimento fosse assai disagiata e, pertanto, non avrebbe potuto dolersene in un secondo momento. Se è certamente vero che l'acquisto di unità immobiliari in un contesto naturalistico oggetto di tutela sin dal 1979 esige dal potenziale compratore un grado di tollerabilità in ordine alle eventuali restrizioni delle proprie libertà di locomozione e soggiorno ben superiore rispetto a quella del compratore medio, è altrettanto vero che, come evidenziato da una costante giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁰, il disagio cagionato da tali interferenze non può mai trasformarsi in un completo sacrificio di libertà costituzionalmente fondate, il cui nucleo essenziale deve pur sempre essere preservato, *in primis* dal legislatore e dall'Amministrazione e *in secundis* dall'autorità giurisdizionale, laddove possibile a partire da una interpretazione adeguatrice, altrimenti sollevando una q.l.c. dinanzi alla Corte costituzionale. Nel caso che qui ci occupa, invece, il divieto generalizzato di sorvolo con aeromobile a motore ha privato il ricorrente con efficacia temporale indefinita¹¹ della disponibilità dello spazio aereo, l'unico bene giuridico necessario e idoneo a garantire al medesimo l'accesso e, pertanto, anche il godimento delle relative proprietà, il cui corrispondente diritto si riduce così in termini di effettività a poco più di un *flatus vocis*.

A questo proposito, val la pena ricordare che il ricorrente aveva lamentato esclusivamente la lesione del nucleo essenziale della libertà di circolazione, oltreché del connesso diritto all'abitazione, quale bene primario per lo sviluppo e la salute della persona, così come garantito dall'art. 2 e 32 Cost., senza tuttavia censurare il completo sacrificio del proprio diritto di proprietà costituzionalmente fondato, circostanza processuale certo non secondaria, se si considera che, come si è appena visto, la conseguenza immediata della restrizione alla circolazione con l'elicottero per un periodo di tempo illimitato consiste nella completa interclusione delle unità abitative di proprietà del ricorrente nell'unico periodo dell'anno in cui esse sono raggiungibili. A tal riguardo, ragioni di tutela dell'ecosistema ben possono giustificare limitazioni anche al diritto di proprietà immobiliare, dovendo il legislatore regionale farsi carico del vincolo costituzionale di assicurare la funzione sociale dell'istituto proprietario. Tuttavia, la funzione

¹⁰ Corte costituzionale, sent. n. 64/1963, laddove la Corte ricorda che al legislatore non osta l'adozione di misure che influiscono sul libero movimento della popolazione, fatti salvi i diritti della persona costituzionalmente garantiti. Così ancora: sent. n. 264/1996 (Punto 6 del *Considerato in Diritto*), in base alla quale le limitazioni alla libera circolazione devono far salvi gli altri diritti della persona costituzionalmente garantiti, come il diritto alla salute, il diritto di riunione o quello di iniziativa economica. Su tale sentenza si veda il commento di: F. PETRANGELI, *Nuove problematiche della libertà di circolazione: il pedaggio stradale come misura di protezione dell'ambiente*, in: Giur. Cost. 1996, 2353 e sgg.

¹¹ TAR Piemonte, ord. 20 gennaio 2019, Sez. I, est. Perilli, con la quale il G.A. ha respinto la domanda cautelare in ordine al provvedimento di limitazione della circolazione veicolare della Città di Venaria Reale (TO), trattandosi di misure volte a preservare il valore primario dell'ambiente per un periodo di tempo limitato.

sociale di cui all'art. 42, co. 2 Cost. non può consistere in un asservimento integrale della proprietà all'interesse pubblico per un tempo illimitato, pena un pregiudizio patrimoniale cagionato dal legislatore a partire dall'adozione di atti aventi natura sostanzialmente espropriativa. Tali atti sono altresì suscettibili di scoraggiare e frustrare il risparmio popolare quale strumento privilegiato che l'art. 47, co. 2 Cost. si incarica di tutelare al fine di consentire l'accesso alla proprietà dell'abitazione¹².

A tale lesione, neppure mitigata dalla corresponsione di un indennizzo *ex art.* 42, co. 3 Cost.¹³, si deve, peraltro, accompagnare anche l'ulteriore violazione del canone della ragionevolezza, quale estrinsecazione del principio di uguaglianza, ricavabile dallo stesso art. 16 Cost., oltreché dall'art. 3, co. 1 Cost. Il ricorrente avrebbe, infatti, potuto essere destinatario di una restrizione della sua libertà «in via generale»¹⁴, ossia in condizioni di parità con altri soggetti, mentre, in realtà, sembra potersi affermare che egli sia stato sottoposto a una ingiustificata disparità di trattamento, in primo luogo rispetto a coloro ai quali il divieto generalizzato non si applica (dalle maestranze impiegate in cantieri a chi usufruisce, seppure in maniera condizionata, del servizio di eliski ecc.), ma anche rispetto a quei proprietari di abitazione relativamente più giovani o comunque non affetti da patologie tali da impedirne la locomozione sulle mulattiere di montagna.

Il TAR Piemonte non si è posto, quindi, il problema delle eventuali illegittime discriminazioni contro singoli o gruppi di persone¹⁵, derivanti dall'applicazione della legge regionale, pur sussistendo una perfetta identità soggettiva e oggettiva delle situazioni giuridiche oggetto di raffronto (TAR Piemonte, Sez. I, 19

12 Per una lettura dell'art. 47, co. 2 Cost. che tenga conto anche del risparmio-investimento preordinato al godimento della seconda casa si veda: A. CLINI, *Sovranità della persona nelle determinanti della tutela del risparmio*, in: P.A. – Persona e Amministrazione, 2017, 359. Meno chiara sul punto: S. BARONCELLI, *Art. 47*, in: R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, secondo la quale, comunque, i Costituenti erano preoccupati di mettere l'accento sulla creazione di un ambiente normativo favorevole alla proprietà individuale dei beni con un valore economico e sociale. *Contra* vedi, invece: D. SORACE, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto d'abitazione», e «proprietà (civilistica) della casa»*, in: Riv. trim. proc. civ., 1977, 1178-1179 il quale espone una interpretazione di diversa sensibilità, in base alla quale non potrebbe esservi alcun *favor* costituzionale per la proprietà di una casa che ecceda il bisogno abitativo elementare. A tali considerazioni rimanda anche il commento di: F. MERUSI, *Art. 47*, in: G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, 185-186.

13 Per consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. *inter alia*: sentt. nn. 4/1966, 55-56/1968, 94/1971, 155/1972), l'indennizzo richiede di essere corrisposto non soltanto quando il diritto di proprietà sia stato coattivamente trasferito, ma anche laddove il godimento del bene per singoli soggetti ne sia stato limitato al punto tale da comprometterne l'uso tipico per un periodo di tempo illimitato. In dottrina si vedano: S. MANGIAMELLI, *La proprietà privata nella Costituzione. Profili generali*, Milano, 1986, 145 e sgg.; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in: AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 362-365 e sgg.; G. SANTANIELLO, *Espropriazioni anomale*, in: Enc. Dir., Vol. XV, Milano, 1966, 906 e sg.

14 Come ricorda anche G. DEMURO, *Art. 16*, in: R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 378, la locuzione “in via generale” è, però, stata interpretata anche nel senso della sua idoneità ad autorizzare l'intervento di atti normativi secondari o di atti amministrativi di carattere esecutivo.

15 Corte costituzionale, sent. n. 68/1964, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, per cui l'art. 16 Cost. non si può dire che vieti l'adozione di provvedimenti contro singoli o gruppi, ma vieta di stabilire illegittime discriminazioni.

novembre 2003, n. 1602, est. Baglietto). Più precisamente, il Collegio ha ritenuto che il servizio di trasporto di persone non potesse configurarsi come un'ipotesi egualmente meritevole di tutela, considerato che esso si giustificava sulla base della pretesa di accedere a un'abitazione di proprietà, interesse avente carattere asseritamente privato. Al di là dell'intrinseca illogicità di una tale affermazione – anche l'uso di aeromobili a motore da parte di maestranze può soddisfare interessi privati, così come, del resto, anche l'attività di trasporto di sciatori – e al di là del fatto che le seconde case contribuiscono attraverso il prelievo tributario IMU di spettanza comunale ai bisogni della comunità dell'ente territoriale nel quale sono situate, occorre osservare che quello di elitaxi è un servizio a noleggio con conducente che soddisfa esigenze di mobilità di vario tipo, ma, nel caso di specie, il motivo per il quale l'utente usufruisce del servizio non è lo svolgimento di un volo panoramico per attività ricreativa o di diporto, ma è un motivo particolarmente qualificato e puntuale che si radica nella salvaguardia del nucleo essenziale di un diritto fondamentale costituzionalmente garantito, qual è quello di accesso e conseguente soggiorno nell'abitazione di proprietà¹⁶.

Pertanto, laddove la fattispecie *de qua* non fosse stata sussumibile nella categoria del servizio pubblico di cui al comma 10 dell'art. 28-*bis* della legge regionale, essa avrebbe potuto almeno configurarsi come una delle cause comunque riconosciute di pubblica utilità per l'esclusione dell'attività di sorvolo dal divieto generalizzato. Anche qualora fosse stata esclusa dal divieto, infatti, l'attività di sorvolo non solo sarebbe rimasta soggetta alle valutazioni di incidenza al pari di tutte le altre attività di volo in aree naturali protette, ma, com'è nella stessa logica di qualsiasi fenomeno di locomozione entro spazi pubblici, avrebbe potuto essere circondata di limitazioni ulteriori, ad esempio in ordine alle fasce orarie e alla frequenza dei sorvoli, limitazioni che ben si attagliano a contemperare l'esercizio di libertà individuali con la salvaguardia dell'interesse pubblico alla conservazione dell'avifauna alpina.

In proposito, va ancora esaminata la considerazione, in base alla quale la legge regionale piemontese avrebbe pur sempre fatto salvo il potere degli enti locali interessati di rilasciare un'autorizzazione in deroga. A chi scrive pare che un conto sia escludere *ex lege* una certa fattispecie dal divieto generalizzato, mentre altra cosa sia subordinarla al rilascio di un'autorizzazione in deroga, ossia assegnare alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione l'efficacia della limitazione introdotta in via legislativa¹⁷.

¹⁶ Sul punto si veda di recente: TAR Umbria, Sez. I (est. Mattei), sent. 28 marzo 2018, n. 182, con la quale il G.A. ha accolto il ricorso avverso il regolamento del Comune di Spoleto (PG) che limitava l'accesso alla z.t.l. ai residenti e ai dimoranti abituali, dando di questi ultimi una interpretazione costituzionalmente orientata, tale cioè da ricomprendere anche i proprietari di immobili e non soltanto i titolari di un contratto di locazione ad uso privato.

¹⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *cit.*, 19-20, per il quale è possibile demandare all'autorità amministrativa le restrizioni alla libertà di circolazione, purché il legislatore attribuisca il relativo potere predeterminando le ipotesi che giustificano le limitazioni. Così anche F. PETRANGELI, *cit.*, 2359, per il quale occorre indicare con chiarezza scopi e limiti delle restrizioni. Viceversa, il legislatore lederebbe il vincolo della strumentalità tra disciplina dei mezzi ed

Il rilascio del provvedimento autorizzatorio in deroga *ex art. 28-bis*, co. 2 è, infatti, vincolato a una serie di condizioni assai gravose per l'esercizio di un diritto fondamentale: al previo assenso delle strutture regionali competenti in materia di gestione della conservazione e gestione della fauna si aggiunge l'ulteriore autorizzazione del soggetto gestore dell'area protetta, a sua volta da rilasciare in conformità alla valutazione di incidenza effettuata dalla struttura regionale competente in materia di tutela e conservazione della biodiversità. In buona sostanza, risulta alquanto irragionevole che situazioni giuridiche soggettive egualmente meritevoli di tutela sotto il profilo degli interessi ad esse sottesi siano assoggettate a una disciplina assai diversa.

Un divieto generalizzato di sorvolo è, infatti, suscettibile di comprimere oltre il suo nucleo essenziale non solo gli anzidetti diritti, ma anche la libertà di iniziativa economica (art. 41, co. 1 Cost.) di coloro i quali avessero fino allora esercitato il servizio di elitransporto, collocandoli in una posizione deteriore rispetto a chi esercita il medesimo servizio al solo scopo di trasportare sciatori. A questo proposito, risulta di una qualche utilità confrontare la sentenza in esame con la soprarichiamata pronuncia dello stesso TAR Piemonte (Sez. II, sent. n. 104/2015, est. Picone) su un caso del tutto affine. In esso il G.A. era stato adito su ricorso della Federazione Nazionale Pro Natura, la quale aveva impugnato le determinazioni della Giunta regionale piemontese di autorizzazione e organizzazione del servizio di eliski sempre sul territorio del Comune di Alagna Valsesia, deducendo *inter alia* la violazione del principio di precauzione e l'eccesso di potere per aver trascurato il primario obiettivo della tutela di aree protette e in particolare della conservazione dell'avifauna rispetto all'esercizio di attività ricreative e/o sportive. In quella sede, il TAR Piemonte aveva respinto il ricorso, in parte sulla base di rilievi formali, ma in parte anche sulla base di argomenti di tipo sostanziale alquanto pregnanti anche per il caso che qui ci occupa. Precisava, infatti, il TAR che la normativa statale «non vieta in assoluto l'attività di eliski all'interno dei siti sottoposti a tutela, ma impone alle Regioni l'obbligo di regolamentare tale attività». Del resto, a tale riguardo, specificava il G.A. che «sebbene l'interesse alla tutela dell'ambiente abbia indubbio valore costituzionale primario, tuttavia tale valenza primaria non può risultare assolutamente ostativa al legittimo esercizio di diritti di pari rango costituzionale riconosciuti ai cittadini, quale è quello dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)», sembrando così volersi rifare alla richiamata giurisprudenza costituzionale in base alla quale le limitazioni alla libertà di circolazione debbono pur sempre far salvi i diritti costituzionalmente garantiti della persona. In altre parole, la Regione Piemonte, nell'ambito dell'ampia discrezionalità riconosciuta all'Amministrazione in sede di valutazione di impatto ambientale, aveva bilanciato interessi tra loro contrapposti senza sacrificarne alcuno, dato che l'interesse alla conservazione degli *habitat* naturale

esercizio delle libertà quando concede all'A. ambiti di discrezionalità eccessivamente estesi e quindi non controllabili.

e di specie aveva trovato ampio sostegno nelle limitazioni di vario genere poste in capo alle società eroganti il servizio di eliski.

A questo punto, vale appena il caso di domandarsi in che cosa si differenzino “gli interessi meramente privati” di un anziano dimorante in zone di alta montagna e così, del resto, anche delle società esercenti il servizio di elitransporto di persone, rispetto agli interessi imprenditoriali, come tali egualmente privati, delle società che offrono il servizio di eliski. Il contrasto tra i due *decisum* evidenzia come la già evocata disparità di trattamento rispetto all’esclusione di talune attività dal divieto generalizzato di sorvolo sia priva di qualunque giustificazione razionale. Che, del resto, l’arbitrarietà e la manifesta illogicità nella individuazione delle fattispecie da escludere dal divieto si fosse riverberata in senso negativo su talune situazioni giuridiche soggettive particolarmente qualificate traspare anche dalla circostanza che la legge regionale piemontese è stata modificata appena otto mesi dopo la sua entrata in vigore proprio per estendere l’elenco delle fattispecie indicate all’originario comma 10. Diversamente opinando, si dovrebbe ritenere che se ad adire il G.A. fosse stata una società esercente il servizio di elitaxi, essa avrebbe potuto ottenere ragione delle arbitrarie limitazioni stabilite dal legislatore alla propria libertà di iniziativa economica, mentre se a proporre ricorso è, come nel caso di specie, un privato cittadino, il cui unico interesse consiste nell’accedere alle proprie unità immobiliari, allora prevale in maniera assoluta e incondizionata l’interesse pubblico a preservare l’avifauna dal rumore degli aeromobili a motore.

Posta l’illogicità di una simile distinzione tra interessi egualmente meritevoli di tutela, occorre prendere atto della ingiustificata disparità di trattamento cagionata dalle norme *de quibus*. Essa, tuttavia, lungi dal potersi liquidare come eccezione isolata, pare trovare conferma in un filone di pronunce analoghe, con le quali il TAR Piemonte ha esercitato un sindacato alquanto blando rispetto a significative limitazioni della libertà di circolazione quale diritto connesso al godimento della proprietà immobiliare. Con sentenze del 25 gennaio 2018, nn. 113-114-115/2018 (Sez. II, est. Limongelli), superando quanto provvisoriamente opinato dal Consiglio di Stato in sede cautelare¹⁸, il TAR Piemonte aveva, infatti, respinto il ricorso di alcuni proprietari di seconde case situate in zone di montagna avverso i provvedimenti dell’Unione montana dei Comuni olimpici della Via Lattea (TO), che avevano vietato il transito delle loro motoslitte sulle piste da sci in orario notturno. Anche in tal caso, era completamente mancato il bilanciamento in concreto degli interessi contrapposti¹⁹ e il G.A. era ricorso all’apodittica affermazione della necessaria

18 Consiglio di Stato, ord. 12 ottobre 2017, nn. 4425, 4429 e 4435 (Sez. V, est. Ravenna), secondo cui «il provvedimento impugnato non appare contemperare in termini adeguatamente proporzionati gli opposti interessi implicando un significativo ostacolo all’esercizio del diritto a raggiungere l’abitazione del ricorrente che così di fatto interclude».

19 Assai meno critico invece: S. ROSSA, *L’uso di motoslitte in montagna nel bilanciamento fra la tutela della sicurezza pubblica e il diritto di accesso alla propria abitazione*, in: Il Piemonte delle Autonomie, Anno V, n. 2/2018.

compressione della libertà di circolazione in nome dell'interesse pubblico, vista e considerata la circostanza che i ricorrenti, nell'acquistare degli immobili a 2000 m s.l.m., sarebbero stati consapevoli della loro accessibilità unicamente lungo le aree sciabili. Quasi che la consapevolezza del minor valore di mercato di un'abitazione ubicata in aree montane isolate e, come tali, difficilmente raggiungibili con gli ordinari mezzi di trasporto, potesse costituire un idoneo elemento giustificativo per limitarne il godimento e cagionare, così, un ulteriore deprezzamento degli immobili. Analoghe considerazioni valgono per il caso qui in commento, rispetto al quale la censura formulata in ordine alla lesione del diritto all'abitazione avrebbe, forse, potuto assumere maggiore pregnanza se, oltre a fondarsi sui pur rilevanti precetti costituzionali di cui agli artt. 2 e 32 Cost., avesse evocato congiuntamente gli anzidetti parametri degli artt. 3, 16, 42, co. 2-3 e 47, co. 2 Cost. La legge regionale *de qua* non ha, infatti, soltanto leso il diritto all'accessibilità abitativa di chi si trova in una condizione di salute deteriorata, ostacolandone la vita di relazione²⁰, ma ha, da un lato, stabilito un trattamento differenziato irragionevole nell'esercizio del diritto di circolare da parte di categorie di soggetti tra loro equiparabili, mentre, dall'altro lato, ha conformato le modalità di godimento delle unità immobiliari del ricorrente in maniera tale da renderle del tutto inaccessibili e così, nel ledere il nucleo essenziale del diritto di proprietà²¹ e cagionare un irrimediabile pregiudizio patrimoniale per il ricorrente, ha determinato una sproporzionata limitazione della libertà di circolazione rispetto all'interesse pubblico di salvaguardare l'avifauna alpina.

3. Conclusioni: anche i “ricchi” possono subire un’incisione irragionevole e sproporzionata dei propri diritti costituzionalmente garantiti

Con la sentenza qui in commento il TAR Piemonte si è sottratto al compito di valutare la proporzionalità in concreto di taluni divieti stabiliti dal potere pubblico per via legislativa e regolamentare, confermando la propria recente giurisprudenza fortemente restrittiva in tema di libertà di circolazione, laddove questa sia strettamente funzionale all'accesso e al godimento dell'abitazione di proprietà. La tecnica di bilanciamento usata dal G.A. desta qualche perplessità per l'assertività con la quale l'interesse alla conservazione dell'*habitat* naturale e di specie è stato chiamato a giustificare la compressione di diritti fondamentali ben al di là del loro nucleo essenziale, oltretutto per la sorprendente disinvoltura con la quale

²⁰ Corte costituzionale, sent. 167/1999, Punto 6 del *Considerato in Diritto*, la quale riprende le elaborazioni teoriche di T. MARTINES, *Il “diritto alla casa”*, in: N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1974, 391 e sgg. e di U. BRECCIA, *Il diritto dell'abitazione*, Milano, 1980.

²¹ Sul quale si veda *inter alia*: Corte costituzionale, sent. n. 153/1977, Punto 4 del *Considerato in Diritto*. In dottrina: A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in: AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 352-353; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in: *Giur. Cost.*, 1988, 1382 e sgg. e più di recente ancora: F. MACARIO, *Art. 42*, in: R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 871-872.

è stata esaminata la giurisprudenza costituzionale concernente gli elementi identificativi della libertà di circolazione nella loro connessione al godimento di un altro diritto costituzionalmente garantito.

In proposito, non può sfuggire a un lettore attento come il TAR Piemonte abbia inquadrato i termini della questione sulla base di una concezione radicalmente svalutativa dei diritti di cd. prima generazione. Ad essere incisa è stata, infatti, la proprietà privata della seconda casa, rispetto alla quale la pretesa del ricorrente di avervi accesso in elicottero avrebbe ecceduto il bisogno abitativo ordinario e, pertanto, non avrebbe potuto godere di alcun *favor* costituzionale²². Tale impostazione, fondata sul presupposto, invero sorpassato, della piena plasmabilità dell'istituto proprietario da parte del legislatore al fine di consentire una sua più ampia funzionalizzazione all'utilità sociale²³, non fa i conti con l'ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale circa la sussistenza di un nucleo essenziale o contenuto minimo del diritto di proprietà che il legislatore deve pur sempre incaricarsi di preservare (cfr. *inter alia* sentt. nn. 238 e 164/2000 e 529/1995 e così anche in precedenza: sentt. n. 153/1977, nn. 4 e 3/1976, 55/1968). Se, dunque, la legge, statale o regionale che sia, può e, per certi versi, senz'altro deve conformare la proprietà per assicurarne la funzione sociale prevista all'art. 42, co. 2 Cost., essa, tuttavia, non può disciplinarla in maniera siffatta da determinare un congelamento a tempo indefinito del suo uso tipico, a maggior ragione se ciò dovesse avvenire, come nel caso di specie, senza la corresponsione di indennizzo. L'indennizzo ai sensi dell'art. 42, co. 3 Cost. va, infatti, corrisposto per qualunque intervento a carattere espropriativo derivante da misure che gravino soltanto su un gruppo ristretto di persone o su singole persone oppure da disposizioni legislative che rimettano “in bianco” alle valutazioni dell'autorità amministrativa l'efficacia delle restrizioni, proprio come è avvenuto nel caso dell'anziano ricorrente, il quale ha subito un pregiudizio patrimoniale a causa di una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti che vantavano analoghi interessi meritevoli di tutela.

Pertanto, dinanzi all'eventuale impossibilità di dare una lettura costituzionalmente conforme del comma 10 dell'art. 28-*bis* della legge regionale piemontese, il G.A. avrebbe dovuto sollevare una q.l.c. della disposizione in parola, che tenesse conto del completo sacrificio dei diritti fondamentali del ricorrente

²² Riecheggiano qui le note dei “Manoscritti economico-filosofici”, nei quali Karl Marx sostiene che «l'estensione dei prodotti e dei bisogni si fa schiava di appetiti disumani, raffinati, innaturali e immaginari. La proprietà privata non sa fare del bisogno grezzo un bisogno umano; il suo idealismo è l'immaginazione, l'arbitrio, il capriccio», citazione tratta da: E. DONAGGIO e P. KAMMERER (a cura di), *Karl Marx. Antologia. Capitalismo: istruzioni per l'uso*, Bologna, 2015.

²³ Si tratta di una posizione condivisa da una pur autorevole dottrina, sensibile alle istanze critiche del cd. marxismo giuridico (cfr. S. RODOTÀ, *Art. 42*, in: G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, 121 e sgg. e M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in: *Pol. Dir.*, 1971, 497 e sgg.), rispetto alle quali è stata affermata la necessità di una loro promozione attraverso un “uso alternativo del diritto” anche in sede giudiziaria. Cfr. C. VARRONE, *Uso alternativo del diritto privato e attuazione della Costituzione*, in: P. BARCELLONA (a cura di), *L'uso alternativo del diritto. II. Ortodossia giuridica e pratica politica*, Bari, 1973, 185 e sgg.



non soltanto sotto il profilo della pur rilevante garanzia del diritto alla salute, ma anche e soprattutto con riguardo all'ablazione dei suoi diritti dominicali di proprietario. Tale ablazione costituisce prova lampante della sproporzione esistente tra la limitazione della libertà di circolazione e l'interesse pubblico alla protezione della natura. Essa, infatti, avrebbe potuto essere salvaguardata anche senza privare il ricorrente dell'accesso all'abitazione di proprietà, come del resto indicato dalla norma dello Stato oggetto di deroga da parte della legge regionale.

La sottovalutazione degli interessi costituzionalmente rilevanti sottesi al caso del ricorrente da parte del TAR Piemonte ha finito così per riflettersi anche nella completa oblitterazione dei corretti criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, i quali sono stati costruiti in maniera del tutto eccentrica e senza tener conto dell'esistenza di una inequivoca norma statale posta a presidio di *standard* uniformi di tutela ambientale idonei a garantire anche le libertà costituzionali. La struttura argomentativa della sentenza ha così messo a nudo la difficoltà del giudice amministrativo piemontese nel bilanciare equamente interessi di rango pubblicistico con la garanzia dei diritti fondamentali e di districarsi tra le maglie di un Titolo V della Costituzione, che, ormai a quasi vent'anni dalla sua revisione, continua a essere foriero di nuovo contenzioso.