

*Sentenza n. 108 del 2005 (Tutela dell'ambiente - Cave e miniere)*

Con la sentenza in esame, la Consulta circoscrive i limiti che incontra il legislatore regionale in materia di tutela dell'ambiente, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni maggiormente permissive, dettate in materia di cave dalla Regione Umbria, nella parte in cui si applicano ai parchi nazionali.

La questione al vaglio del Giudice delle leggi è originata dal ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'articolo 5 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni) e dell'articolo 18-ter, comma 1, della stessa legge n. 2 del 2000, introdotto dall'articolo 21 della legge n. 26 del 2003.

L'articolo 5 della legge impugnata - che individua nella Regione il soggetto competente a disciplinare le cave quando le stesse siano all'interno di un parco nazionale o regionale - dispone, tra l'altro (comma 2, lettera g), il divieto di apertura di nuove cave e di riattivazione delle cave dismesse all'interno dei parchi nazionali o regionali, con la sola eccezione (commi 3 e 5) di interventi di ampliamento (sia pure solo per interventi in corso di attività alla data di entrata in vigore della norma impugnata e solo per l'estrazione di pietre ornamentali) o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, sia pure in ogni caso solo nelle ipotesi previste dal PRAE (Programma regionale attività estrattive), per le quali la Giunta regionale esprime parere vincolante. Tale norma violerebbe, ad avviso del ricorrente, l'articolo 11, comma 3, lettera b), della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, che, tra le attività vietate all'interno del parco, indica l'apertura di cave nonché l'asportazione di minerali, e stabilisce che eventuali deroghe siano previste con regolamento adottato dall'ente Parco; nonché l'articolo 22, comma 1, lettera d), della legge quadro, che indica, tra i principî fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principî di cui all'articolo 11. La norma regionale censurata, dal momento che antepone interessi economici di sfruttamento del territorio alla tutela dell'ambiente, violerebbe, altresì, l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Quest'ultima norma esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente, ponendo un limite agli interventi regionali che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

Con il medesimo ricorso è stato impugnato anche l'articolo 18-ter della legge regionale n. 2 del 2000 - introdotto dall'articolo 21 della legge della Regione Umbria n. 26 del 2003 - in quanto, disponendo che i materiali provenienti da scavi di opere civili, assimilabili ai materiali di cava e non impiegati nella realizzazione delle opere stesse, sono ceduti a titolo gratuito al Comune competente per territorio, qualora eccedano la quantità di ventimila metri cubi totali (comma 1); e stabilendo (comma 2) che il Comune utilizza i materiali di cui al comma 1 per le finalità di tutela dell'ambiente, ovvero dispone per il loro conferimento, a titolo oneroso, a impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale, violerebbe gli articoli 3, 41 e 42 della Costituzione (principio di uguaglianza, libertà di iniziativa economica privata e diritto di proprietà) concretizzando un'espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa (risparmio di spesa nell'acquisto degli inerti o cessione dietro corrispettivo); nonché l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, incidendo sulla materia "ordinamento civile", riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge regionale n. 2 del 2000, come sostituito dall'articolo 5 della legge regionale n. 26 del 2003, è fondata relativamente ai parchi nazionali. La Corte, richiamando alcune precedenti pronunce in materia, ribadisce che la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 Cost., non è una materia in senso tecnico, ascrivibile, in quanto tale, ad una competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, configurandosi piuttosto come un "valore" costituzionalmente protetto, connesso ed intrecciato con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, pur spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, sono ammessi interventi specifici del legislatore regionale, che attengano alle proprie competenze, per stabilire limiti più rigorosi rispetto a quelli statali. Ma proprio le esigenze di carattere unitario di tutela dell'ambiente impediscono, alle Regioni, di apportare deroghe *in peius* alla normativa statale, anche quando disciplinano materie, come le cave, assegnate alla loro esclusiva potestà legislativa.

Il quadro normativo, alla luce del quale deve valutarsi la fattispecie in esame è, dunque, costituito dall'intervento del legislatore statale che, nel fissare gli *standard* di tutela uniformi, con l'articolo 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991, prevede che l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco nazionale è disciplinato con regolamento e, con il successivo comma 3, lettera b), stabilisce, fra l'altro, che nei parchi nazionali sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali; e da quello del legislatore regionale che, nel vietare l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali, comprese le aree contigue, consente, all'interno dei predetti, interventi di

ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, come definiti, e nei soli casi previsti dal PRAE, per i quali la Giunta regionale esprime parere vincolante, fermo restando che non sono consentiti interventi di ampliamento ad eccezione di quelli destinati all'estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge impugnata. Dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali (art. 11, comma 3, lettera *b*, della legge n. 394 del 1991) e la norma regionale denunciata emerge evidente che le modifiche introdotte non recano una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale bensì derogano *in peius* agli *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale. Né appare fondata la difesa regionale, secondo cui la normativa impugnata sarebbe legittima, in quanto emanata nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di cave a seguito della modifica del titolo V della Costituzione. Per la Corte, è *infatti sufficiente osservare che nel caso di specie non si è semplicemente disciplinata la materia "cave", ma quella delle cave quando le stesse insistano in un parco, e pertanto la materia "cave" va ad intrecciarsi con il valore ambiente, con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza in precedenza richiamata, secondo cui, quando viene toccato tale valore, la Regione può legiferare, ma solo per fissare limiti ancor più rigorosi di tutela, senza dunque alcuna possibilità di introdurre deroghe al divieto di coltivare cave nei parchi.* (Considerato in diritto n. 3.1).

Nel respingere la tesi regionale che esclude l'esistenza di un divieto assoluto di svolgere attività di cava nelle aree protette, dal momento che la stessa legge quadro consente di derogare a tale divieto con il regolamento del Parco, con la conseguenza che, a parere della Regione, potrebbero prevedersi, a maggior ragione, deroghe con legge, la Corte ribadisce che nel caso di specie non è il rapporto di gerarchia legge-regolamento a venire in rilievo, ma unicamente il fatto che la competenza a disciplinare le deroghe al divieto di cave nel parco è attribuita in via esclusiva, dalla legge statale, al regolamento del Parco che viene approvato dal Ministro dell'ambiente d'intesa con le regioni interessate.

Alla luce delle considerazioni espresse, la Consulta dichiara l'illegittimità *in parte qua* della norma regionale che, nel caso dei parchi nazionali, è in contrasto con la legge statale che stabilisce che le deroghe al divieto di cave possono essere previste solo dal regolamento del Parco, mentre analoga disposizione non sussiste in tema di parchi regionali, la cui disciplina è riservata, dalla legge quadro, alla Regione. Il parco regionale è, infatti, tipica espressione dell'autonomia regionale; è istituito con legge regionale che determina i principi del regolamento del Parco (articolo 23 della legge n. 394 del 1991). Inoltre, poiché dall'articolo 22, comma 6, della legge quadro, si evince che il regolamento del Parco regionale può anche non essere adottato, è evidente che, in sua mancanza,

la disciplina delle attività di cava sarà necessariamente quella contenuta nella legge regionale, perché altrimenti non potrebbero essere contemplate deroghe al divieto di istituire cave nei parchi regionali, dovendosi fare applicazione dell'articolo 11 della legge n. 394 del 1991, che vieta le cave nel Parco, salvo diversa previsione regolamentare.

La Corte dichiara, infine, la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18-ter, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2000, introdotto dall'articolo 21 della legge regionale n. 26 del 2003, trattandosi di norma integralmente sostituita dall'articolo 2 della legge della Regione Umbria n. 34 del 2004, approvata successivamente alla proposizione del ricorso. La nuova disposizione non prevede più la cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali di cava eccedenti una determinata quantità.

Dott.ssa Paola Garro