

Corte costituzionale, 18 marzo 2005, n. 108 : illegittime le norme regionali più permissive. In materia di tutela dell'ambiente, le Regioni non possono adottare discipline meno rigorose di quelle statali.

a cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Interessante e significativa la Pronuncia della Corte Costituzionale n. 108 del 18 marzo 2005 (che riportiamo integralmente in calce) in materia di rapporto Stato/Regioni nel campo del diritto ambientale.

La sentenza del Giudice delle Leggi in commento trae origine dal ricorso, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 11 marzo 2004, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 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'art. 5 della legge della stessa Regione 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), per violazione degli artt. 11, comma 3, lett. b), e 22, lett. d), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), da ritenere, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, quali standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione; nonché dell'art.18-ter, comma 1, della citata legge regionale n. 2 del 2000, introdotto dall'art. 21 della legge regionale n. 26 del 2003, per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

In premessa, è bene ricordare che l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, dispone che lo Stato abbia potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Tuttavia, sia l'evoluzione legislativa che la stessa giurisprudenza costituzionale hanno precisato più volte come non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 sono idonei, di per sé, a configurarsi come "materie" in senso stretto. In alcuni casi, si tratterebbe piuttosto di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie, restando quindi esclusa la configurabilità di una disciplina unitaria riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente".

Del resto, già in un periodo antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte Costituzionale aveva provveduto a qualificare l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, delineando una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestavano competenze diverse, anche regionali, lasciando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.

Al punto che già i lavori preparatori relativi all'art.117, lett. s) avevano evidenziato come l'intento del legislatore fosse per l'appunto quello di riservare allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniformi a livello nazionale, consentendo al contempo alle Regioni il pieno esercizio del potere legislativo nelle materie concorrenti, funzionalmente collegate con quelle propriamente ambientali (sul punto, vedasi, in particolare, Corte Costituzionale n. 282 e 407/02).

In definitiva, dunque, nell'ambito della rigida ripartizione fissata dall'art.117, la previsione di possibili "materie trasversali" da un lato conferisce allo Stato una potestà legislativa di tipo

esclusivo, ma dall'altro lo pone su un piano di perfetta parità con le Regioni, senza che le competenze statali possano in alcun modo assorbire quelle regionali, alla cui potestà legislativa viene anzi espressamente riservata in via esclusiva una serie di materie.

Fatte queste doverose premesse di ordine generale, anche da un esame superficiale della fattispecie che viene in essere, dalle norme statali e comunitarie che disciplinano la materia emerge con chiarezza che ci troviamo, anche in questo caso, di fronte ad una serie di interessi costituzionalmente rilevanti e soprattutto funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente (sul punto, cfr. Corte Costituzionale n.407/02).

Secondo la tesi proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la legge regionale impugnata risultava parzialmente lesiva della legge 6 dicembre 1991 n.394, attuativa degli artt. 9 e 32 della Costituzione, innanzitutto per quanto concerneva le previsioni dell'art.1, che dispone che le norme contenute nella legge quadro debbano essere assunte a parametro per valutare le legittimità costituzionale delle normative regionali in *subjecta materia*.

Più in particolare, per quanto concerne l'impugnazione dell'art.5 della LR n.2/00 s.m.i., va preliminarmente chiarito come la norma, nel prevedere il divieto di apertura e riattivazione di cave dismesse all'interno dei Parchi nazionali e regionali, comprese le aree contigue, avesse tuttavia consentito, all'interno dei predetti, interventi sia di ampliamento o completamento delle cave in esercizio, sia di recupero di cave dismesse, con l'unico limite di confinarli alle sole ipotesi espressamente previste dal PRAE (Programma Regionale per le attività estrattive), e, in ogni caso, previo parere vincolante della Giunta regionale.

Come è noto, l'art.11 della legge quadro sulle aree naturali protette prevede innanzitutto, al comma 1, che l'esercizio delle attività consentite all'interno del perimetro dei Parchi Nazionali sia disciplinato tramite il Regolamento del Parco, mentre il successivo comma 3, lett. b) sancisce il divieto di apertura ed esercizio di cave, miniere e discariche e l'asportazione di materiali.

Dal confronto tra la normativa regionale e quella statale interposta, la Corte Costituzionale ha rilevato come, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto a quella statale, la normativa regionale prevedeva, in buona sostanza, standard di tutela meno rigorosi rispetto a quelli fissati dalla legge quadro a livello nazionale, e ha pertanto concluso nel senso di ritenere fondate, relativamente ai Parchi nazionali, le censure dedotte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nello specifico, i giudici della Consulta hanno ritenuto prive di pregio le tesi avanzate dalla difesa regionale, sia in merito alle asserite competenze regionali in materia di cave, sia del rapporto di gerarchia tra legge regionale e regolamento del Parco.

Sul primo punto, se è vero che la disciplina delle cave risulta effettivamente riservata alla potestà legislativa regionale, e che anzi la materia era assegnata alla potestà legislativa concorrente delle Regioni anche prima della modifica del Titolo V della Costituzione, i giudici costituzionali, anche alla luce di quanto rappresentato in premessa, nella sentenza in commento hanno sottolineato come, nell'ipotesi che viene in essere, il problema non afferisse la disciplina delle cave in quanto tale, ma piuttosto della loro disciplina nel caso in cui le stesse ricadano in un Parco Nazionale. Si trattava, ad avviso del Giudice delle leggi, di una tipica ipotesi di disciplina trasversale, in cui la materia della cave andava indissolubilmente ad intrecciarsi con una serie di altre discipline legate al valore ambiente, di competenza statale. Di qui l'illegittimità della legge regionale umbra, nella parte in cui andava a derogare in peius alle previsioni di cui all'art.11, commi 1 e 3 della legge quadro.

Sotto diverso profilo, il successivo comma 4 della norma in parola prevede, in effetti, la possibilità di derogare al divieto di svolgimento di attività estrattive all'interno del perimetro dei Parchi, e, più in generale, di porre in essere interventi di tipo invasivo, mediante lo strumento del Regolamento del Parco, da adottarsi con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio d'intesa con le Regioni interessate. Circostanza, questa, che finiva col rendere priva di pregio la tesi fatta propria dalla Regione, secondo cui, se le deroghe sono possibili mediante lo strumento regolamentare, a maggior ragione lo dovrebbero essere per tramite di una legge regionale, in quanto fonte gerarchicamente sovraordinata. Peraltro, è appena il caso di sottolineare, come del resto ha

fatto in maniera assai efficace il Giudice delle leggi, come anche in questo caso le difese regionali non sembravano cogliere il punto nevralgico della questione, e segnatamente la circostanza che è proprio la legge statale ad attribuire al Regolamento del Parco la competenza a derogare alla previsioni di cui al comma 3, e comunque solo dopo l'emanazione di un decreto ministeriale che nella fattispecie risultava evidentemente mancante.

Proprio alla luce dei rilievi che precedono, la Corte Costituzionale ha ritenuto al contrario infondate le censure proposte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per quanto attiene i Parchi regionali. Invero, premesso che l'istituzione e la gestione delle aree protette in parola costituiscono un'espressione tipica dell'autonomia regionale, l'art.22 della legge quadro più volte richiamata dispone che l'adozione della legge istitutiva e del regolamento spetti in via esclusiva alla Regione, di concerto con gli enti locali interessati. Da un lato, dunque, non si rinviene alcuna possibilità di intervento da parte del legislatore statale, dall'altro, nel caso della Regione Umbria, la previsione che l'emanazione di norme di dettaglio a carattere regolamentare dovesse essere demandata al PRAE, alla cui formazione concorrono gli enti locali interessati, sembrava affatto rispettosa del disposto di cui all'art.22 della normativa statale.

Passando all'esame della questione di legittimità costituzionale relativa all'art.18-ter della legge regionale impugnata, sollevata in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117 comma 2 lett. 1), i giudici costituzionali, coerentemente con quanto sostenuto dalla difesa regionale, hanno invece dichiarato la cessazione della materia del contendere, posto che la Regione Umbria aveva nel frattempo provveduto a modificare la normativa oggetto di censura da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che disponeva la cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali da scavo per la parte eccedente i 20.000 metri cubi.

Censura che, in punto di mero diritto, presentava anche in questo caso rilievi di notevole interesse, atteso che, correttamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva eccepito la violazione degli artt.3, 41 e 42 della Costituzione, sul presupposto che la normativa regionale concretizzava un'espropriazione senza indennizzo a favore del Comune per finalità puramente lucrative, nonché dell'art.117, comma 2 lett. 1) stante che la materia "ordinamento civile" risultava riservata in via esclusiva allo Stato.

Valentina Stefutti