

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **148/1993** (ECLI:IT:COST:1993:148)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**

Udienza Pubblica del **15/12/1992**; Decisione del **01/04/1993**

Deposito del **08/04/1993**; Pubblicazione in G. U. **14/04/1993**

Norme impugnate:

Massime: **19404**

Atti decisi:

N. 148

SENTENZA 1-8 APRILE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Veneto notificato l'11 giugno 1992 e depositato in Cancelleria il 17 giugno 1992, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Prefetto della Provincia di Verona in data 13 aprile 1992, prot. n. 1304/92, sett. I/sez. II, che ha autorizzato l'estrazione di materiale di cava servente ad un'opera pubblica statale, ed iscritto al n. 23 del registro conflitti 1992;

Udito nell'udienza pubblica del 15 dicembre 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'11 giugno 1992 e depositato il 17 successivo, la Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Prefetto di Verona del 13 aprile 1992 con cui la s.r.l. Verona 10, affidataria dei lavori di costruzione di alcuni tratti della terza corsia dell'autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova nonché del tratto della tangenziale sud di Verona, veniva autorizzata ad occupare temporaneamente, per due anni, un terreno, di proprietà di Ciro Brazzarola, nel comune di Illasi, al fine di estrarre i materiali necessari alla costruzione delle opere, prescindendo dalla autorizzazione regionale per l'esercizio dell'attività di cava.

La ricorrente chiede che, dichiarata la non spettanza allo Stato della competenza ad autorizzare l'estrazione di materiale di cava servente ad opera pubblica statale, il decreto impugnato sia annullato, in quanto adottato in violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, e specificamente degli artt. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, 62 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché degli artt. 2 e segg. della legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44 e dell'art. 64 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 in relazione all'art. 106 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Espone la Regione Veneto che una istanza della s.r.l. Verona 10, che chiedeva fosse disposta l'occupazione d'urgenza del terreno per estrarne i materiali per la costruzione di tratti autostradali a norma dell'art. 64 della legge n. 2359 del 1865 - che consente agli imprenditori di un'opera dichiarata di pubblica utilità di "occupare temporaneamente i beni privati per estrarne pietre, ghiaia, sabbia, terra o zolle (..) per usi (..) necessari all'esecuzione dell'opera stessa" -, era stata rigettata dal Prefetto di Verona in considerazione dell'appartenenza all'autorità regionale del complesso delle competenze amministrative in ordine all'attività di cava. Il provvedimento di rigetto era stato annullato in primo grado dal giudice amministrativo, con decisione appellata dalla Regione, perché l'attività estrattiva era stata ritenuta subordinata all'opera pubblica, nella fattispecie statale, alla quale occorreva riferirsi per individuare la disciplina da osservare. Il Prefetto di Verona aveva quindi disposto l'occupazione, autorizzando l'estrazione dei materiali necessari alla costruzione dell'opera.

Ad avviso della Regione Veneto, l'atto impugnato nega ogni necessità di coordinamento fra l'autorizzazione all'occupazione temporanea per l'estrazione dei materiali e l'esercizio della competenza regionale sull'attività di cava, sottraendo all'obbligo di sottomettersi al controllo previsto tanto l'organo statale autorizzante che l'impresa autorizzata. Il rapporto fra l'occupazione temporanea e l'autorizzazione all'estrazione dei materiali va invece regolato facendo carico all'autorità statale, il Prefetto, di subordinare l'effetto dell'autorizzazione all'occupazione al controllo positivo da parte della Regione, utilizzando strumenti come la conferenza dei servizi, prevista dall'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Con legge della Regione Veneto n. 44 del 1982, recante la disciplina dell'attività di cava, è stato peraltro precisato (art. 2, terzo comma) che rientrano in detta attività - per la quale è sempre necessaria l'autorizzazione regionale - anche le escavazioni eseguite per la costruzione di opere pubbliche, stradali ed idrauliche, in terreni diversi da quello ove va effettuata l'attività estrattiva. La durata dell'estrazione e la quantità, che si prevede imponente, dei materiali da asportare, rendono evidente l'autonomia dell'attività estrattiva, e del relativo controllo, rispetto alla disciplina dell'occupazione ed alla finalizzazione dell'estrazione ad un'opera pubblica. L'ampiezza delle finalità - cui l'occupazione temporanea ex art. 64, secondo comma, della legge n. 2359 del 1865 è preordinata - mette in luce come l'autorizzazione alla occupazione non

possa assorbire alcuna altra necessaria autorizzazione né assolvere l'occupante dalla necessità di procurarsela.

Il Prefetto, conclude la ricorrente, avrebbe dovuto attenersi al principio di leale collaborazione e coordinazione fra competenze statali e regionali, principio implicito nel sistema quando si tratti di raggiungere, in una stessa attività o per uno stesso oggetto, i fini cui sono dirette le distinte competenze.

2. - In prossimità dell'udienza la Regione Veneto ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Nell'atto si sottolinea, in particolare, come l'estensione della qualità di cava alle attività di escavazione di materiali occorrenti alla costruzione di opere stradali, che in precedenza ne erano esenti, è presente non solo nella legge della Regione Veneto n. 44 del 1982 (art. 2), ma anche nella legislazione di altre regioni, come la Lombardia (legge regionale 14 giugno 1975, n. 92) e l'Emilia-Romagna (legge regionale 26 gennaio 1976, n. 8).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, poi, ha riconosciuto che tale legislazione regionale ha introdotto un regime generalizzato di autorizzazione dell'attività di cava, preordinato al contemperamento, in via preventiva, dei vari interessi pubblici concorrenti coinvolti nell'attività, e che l'autorizzazione va richiesta anche per l'attività temporanea finalizzata al reperimento di materiali per l'esecuzione di un'opera pubblica, poiché la circostanza che l'estrazione sia servente rispetto a quest'ultima non muta i termini del problema.

La formula ampia utilizzata dall'art. 62 del d.P.R. n. 616 del 1977 per completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di cave e torbiere, e l'ampia diffusione in tempi recenti dell'estrazione di materiali per la costruzione di opere stradali, sono alla base della inclusione di tali specie di estrazione, nell'ambito della nuova disciplina regionale generalizzata e programmata nell'attività di cava.

Senza la preventiva acquisizione dell'autorizzazione regionale, cui deve adeguarsi, ai fini dell'individuazione dell'area, l'autorizzazione del Prefetto all'occupazione temporanea per l'estrazione non può che riflettere i soli aspetti connessi alla dichiarazione di pubblica utilità, all'espropriazione ed all'indennità da corrispondere al proprietario del suolo.

3. - Non si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del 13 aprile 1992 con il quale il Prefetto di Verona ha autorizzato la s.r.l. Verona 10, affidataria dei lavori di costruzione di alcuni tratti della terza corsia dell'autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova nonché di un tratto della tangenziale sud di Verona, ad occupare temporaneamente, per due anni, un terreno, di proprietà di Ciro Brazzarola, nel comune di Illasi, per estrarne i materiali necessari alla realizzazione delle opere, prescindendo dalla autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività di cava.

Secondo la ricorrente, il provvedimento sarebbe lesivo della competenza in materia di cave garantita alla regione dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché dagli artt. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo

personale), e 62 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), e ad essa regione spettante anche nell'ipotesi - che ricorre nella specie - di attività estrattiva servente rispetto ad un'opera pubblica di competenza statale.

2. - Il ricorso è fondato.

L'occupazione temporanea "per l'estrazione di pietre, ghiaia e per altri usi necessari all'esecuzione di opere pubbliche" è regolata dagli artt. 64 e segg. della legge sulle espropriazioni del 1865 (l. 25 giugno 1865, n. 2359, Espropriazioni per causa di pubblica utilità). La competenza a provvedere, affidata originariamente al solo Prefetto, è oggi ripartita dall'art. 106 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, fra l'autorità statale, le regioni ed i comuni a seconda della spettanza della esecuzione delle opere.

L'occupazione autorizzata con l'atto impugnato è connessa all'esecuzione di un'opera pubblica di competenza statale, circostanza non contestata dalla Regione ricorrente.

Il provvedimento del Prefetto, tuttavia, non si fa carico della possibile interferenza con attività soggette alla vigilanza ed al controllo regionali.

3. - Le funzioni statali in materia di "cave e torbiere" sono state interamente trasferite alle regioni a statuto ordinario, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, dapprima con il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, e quindi con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che, all'art. 62, amplia l'estensione del trasferimento, utilizzando una formula più elastica di quella impiegata nel primo decreto ("tutte le attività attinenti alle cave" in luogo di "le funzioni amministrative in materia di cave e torbiere"), ed indicando espressamente al secondo comma, lett. d), nell'elenco esemplificativo delle funzioni trasferite, quella relativa alla "dichiarazione di appartenenza alla categoria delle cave" delle coltivazioni di sostanze non contemplate dalla legge mineraria (29 luglio 1927, n. 1443).

Questa Corte, poi, nel sottolineare l'autonomia della materia "cave e torbiere" (sentenze nn. 221 del 1988 e 7 del 1982), ha in particolare affermato che l'assoggettamento ad autorizzazione regionale delle attività di cava è da considerare "non soltanto come mezzo di controllo del rispetto, tra le altre, delle esigenze di ricettività del territorio, di tutela dagli inquinamenti, di dimensionamento del materiale estraibile alle necessità obbiettive di impiego del materiale estratto; ma come mezzo necessario per l'attuazione di un piano regionale di attività estrattiva" (sentenza n. 7 del 1982).

4. - Così delineato l'ambito delle attribuzioni costituzionali della regione in materia, con specifico riferimento all'oggetto del giudizio non può sussistere dubbio sul carattere invasivo dell'atto impugnato, che ha sì disposto l'occupazione temporanea di un terreno, ma per "estrarre materiali necessari alla costruzione" di opere pubbliche, autorizzando, in forma neppure implicita, l'attività di cava, che nella Regione Veneto è subordinata ad autorizzazione provinciale (artt. 16 e 18 della legge Regione Veneto n. 44 del 1982).

5. - Il carattere statale delle opere pubbliche, alla cui realizzazione l'attività estrattiva autorizzata è strumentale, non costituisce dunque ragione sufficiente per considerare assorbita, in quella compiuta dall'autorità statale, la valutazione degli specifici interessi pubblici, connessi alla tutela ambientale e paesaggistica, perseguiti dalla regione nell'esercizio dei poteri in materia di cave.

La convergenza nella cura del territorio di una pluralità di interessi, facenti capo a specifiche competenze di soggetti pubblici diversi non può che determinare l'ampliarsi dell'istanza di coordinamento, in conformità del principio di leale cooperazione, tenuto conto nella specie della esigenza che la peculiare competenza del Prefetto in materia di espropriazione e occupazione temporanea avrebbe dovuto essere finalisticamente congiunta a

quella della Regione ai fini della estrazione dei materiali per la costruzione dell'opera pubblica.

Va pertanto dichiarato che non spetta allo Stato autorizzare l'esercizio di attività di cava, rientrando i relativi poteri nella competenza della Regione Veneto, e conseguentemente va annullato l'atto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato autorizzare, nella Regione Veneto, l'estrazione dei materiali di cava necessari alla costruzione di opere di competenza statale, e annulla, di conseguenza, in parte qua il decreto del Prefetto di Verona del 13 aprile 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° aprile 1993.

Il Presidente e redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 aprile 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.