

Apertura di nuove cave e riattivazione di aree dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali. Contrasto tra L. Regione Umbria n.2/2000, disciplina nazionale e principi costituzionali

di D. Squillante

Sommario: 1. Introduzione – 2. Legge quadro sulle aree protette quale parametro di valutazione di legittimità costituzionale – 3. Conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione – 4. Differenti conclusioni della Corte con riferimento ai parchi nazionali e regionali – 5. Ipotesi illegittima di espropriazione senza indennizzo prevista dall'art. 18-ter L.R.Umbria n.2/2000.

CORTE COSTITUZIONALE, 18 marzo 2005, n. 108. Pres. Contri, Red. Finocchiaro – Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Fiorilli) c. Regione Umbria (Avv. Pedetta).

Cave, miniere e torbiere – Aree protette – L.R. Umbria n. 2/2000, art. 5, cc. 2, 3 e 5 – Disciplina dell'attività di cava nei parchi nazionali – Illegittimità costituzionale.

Sono costituzionalmente illegittimi i commi 2, 3 e 5 dell'art. 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 Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26, nella parte in cui disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali. La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura infatti come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, nell'ambito delle quali risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore nazionale (cfr. sentt. n. 222/2003; 307/2003; 407/2002; 259/2004; 303/2003 e 312/2003). 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 impugnata emerge evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale. La questione non è invece fondata per quanto riguarda i parchi regionali.

1. Introduzione

Il 18 marzo 2005 la Corte Costituzionale si è pronunciata sul giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri, nel marzo del 2004, e riguardante il contrasto tra principi costituzionali e disciplina statale rispetto ad alcune norme della Legge regionale umbra n. 2 del 2000 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni).

In particolare, la sentenza in oggetto si sviluppa su due ordini di problemi: da un lato, la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nonché la sovrapposizione agli artt. 11, comma 3, lett. b), e 22, lett. d), L. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) dell'art. 5, commi 2, 3 e 5 della L. Regione Umbria n. 2 del 3 gennaio 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale umbra n. 26 del 29 dicembre 2003 (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); dall'altro, il contrasto tra l'art. 18-ter, comma 1, della predetta L.R. Umbria n. 2/2000 (introdotto dall'art. 21 della L.R. Umbria n. 26/2003) e gli artt. 3, 41, 42 e 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.

Dunque, secondo il ricorrente, contemporaneamente, la legge regionale impugnata poneva in secondo piano la tutela dell'ambiente rispetto ad interessi economici di sfruttamento del territorio (violando, quindi, l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.), nonché incidere su un'altra materia di competenza esclusiva dello Stato, cioè quella dell' "ordinamento civile" (ex art. 117, comma 2, lett. l), Cost.).

2. Legge quadro sulle aree protette quale parametro di valutazione di legittimità costituzionale

Le suddette norme impugnate si ponevano in contrasto, secondo il ricorrente, con la Legge quadro sulle aree protette (L. 6 dicembre 1991, n. 394), da ritenersi, ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., quale standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale incidente, anche, sulle competenze legislative regionali, come disposto dall'art. 117 medesimo. Inoltre, la L. 394 del 1991, art. 1, stabilisce di attuare gli artt. 9 e 32 della Costituzione, divenendo, per questo motivo, parametro di valutazione di legittimità Costituzionale delle norme adottate dalle regioni nell'espressione della propria potestà legislativa.

L'oggetto del contendere, ricondotto a tali norme, ricade sulla possibilità, della Regione Umbria, di derogare al divieto imposto dalla legge statale riguardo l'apertura di nuove cave o la riattivazione di aree dismesse all'interno di parchi nazionali o regionali. Infatti, l'articolo impugnato, dopo aver ribadito il divieto di cui alla Legge quadro n. 394/91, prevede (comma 3) che in particolari ipotesi previste dal PRAE (Programma regionale attività estrattive)(1), e previo parere vincolante della Giunta Regionale, i divieti di cui al comma 2 dell'art.5 sono derogati, consentendo "interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse". Inoltre, il comma 5 dello stesso articolo prevede che "l'estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge" costituisce un'eccezione al suddetto divieto.

Le norme in esame contrasterebbero, quindi con gli artt. 11, comma 3, lett. b), e 22, comma 1, lett. d), L. 394 del 1991, che rispettivamente stabiliscono il divieto di apertura di nuove cave all'interno dei parchi, nonché l'asportazione di minerali, e l'adozione di regolamenti dei parchi. Violerebbero, poi, il già citato art. 117, comma 2, lett s),Cost., dando luogo ad una "deroga in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio dello Stato".

La tutela dell'ambiente, afferma la Corte Costituzionale, prevista dall'art. 117, "si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa ed interfacciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, nell'ambito delle quali risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore nazionale".

3. Conseguenze della riforma del Titolo V della Costituzione

Per meglio intendere l'affermazione della Corte, bisogna fare un passo indietro, alla modifica del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3 del 2001).

Infatti, precedentemente alla riforma, la Costituzione attribuiva alle Regioni un'autonomia normativa che si esplicava in una potestà legislativa ed in una regolamentare. Nello specifico, con riferimento alla potestà legislativa, ex art. 117 Cost., era possibile individuare: una potestà legislativa piena ed esclusiva attribuita alle Regioni a Statuto Speciale (che avevano facoltà di legiferare al pari dello Stato per un gruppo tassativo e determinato di materie); una potestà ripartita o concorrente (per cui alle Regioni a Statuto ordinario, ed ad alcune a Statuto speciale, era consentito di legiferare nell'ambito e nel rispetto delle norme generali di principio dettate dallo Stato); infine, una potestà di attuazione o integrativa (attribuita alle Regioni a Statuto speciale, consentiva alle stesse di adattare la normativa statale già esistente alle necessità ed ai bisogni loro propri).

Il nuovo assetto costituzionale è stato completamente ribaltato dal novellato art. 117 Cost., che ha impostato il sistema di riparto di competenze in modo del tutto differente.

Infatti, al comma 2 del suddetto articolo, sono elencate in modo tassativo le materie in cui lo Stato esercita potestà legislativa esclusiva; il comma 4, invece fa riferimento alla potestà legislativa delle Regioni (per ogni materia non riservata espressamente alla legislazione statale); il comma 2, capoverso, indica, infine, le materie di legislazione concorrente (e riconosce alle Regioni potestà legislativa nelle materie medesime, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali non sia prevista riserva di legge). In altre parole, invertendo il precedente impianto, alla Regione è riconosciuto un generale potere legislativo, fatta salva soltanto una residuale potestà normativa statale per quelle materie che il legislatore costituzionale ha indicato tassativamente al comma 2 dell'art. 117 Cost., alla cui lettera s) è stata inserita anche la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Conseguentemente alla riforma del Titolo V, la Corte Costituzionale è stata investita da una mole di lavoro non indifferente, a causa dei conflitti

sorti tra Stato e Regioni proprio con riferimento ai novellati art. 117 e 118. La materia dell'ambiente è stata tra le prime ad essere oggetto di confusione da parte dei destinatari delle due norme, per cui la Consulta ha specificato ed affinato il concetto di tutela dell'ambiente.

Infatti, le sentenze della Corte Costituzionale hanno rimediato alle anomalie createsi nel sistema, riconoscendo che alcune materie indicate dall'art. 117 Cost., comma 2, (come quella dell'ambiente) acquistano un carattere trasversale in virtù della loro particolare adattabilità a più settori. Esse, abbracciando una vasta fascia di attività, giungono anche a settori che sono di competenza regionale. Ciò si spiega, secondo la Corte, proprio attraverso questo carattere di trasversalità che, essendo espressione di un valore, permette a tale materia di spostarsi orizzontalmente nell'ordinamento, pur mantenendo dei limiti affinché la trasversalità non esaurisca ed oltrepassi totalmente la materia regionale, che comunque mantiene dei propri spazi di attuazione garantiti dalla Costituzione.

Importanti a tal riguardo le sentenze n. 407 del 2002, n. 282 del 2002, n. 536 del 2002, nonché la n. 259 del 2004, con cui la Consulta ha evitato l'annullamento della legge regionale lombarda n. 19 del 2001, recante "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti". Nella fattispecie, la disciplina regionale si presentava più restrittiva di quella statale riguardo agli standard richiesti.

4. Differenti conclusioni della Corte con riferimento ai parchi nazionali e regionali

Come pur ribadisce la Corte Costituzionale nella sentenza in esame (n. 108 del 2005), risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore nazionale. Ma, dal confronto tra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e la norma regionale impugnata non può non notarsi che le modifiche introdotte costituiscano una mera deroga in peius degli standard di tutela richiesti.

Per questo motivo, con riferimento ai parchi nazionali, le norme impugnate sono illegittime costituzionalmente.

A diversa conclusione giunge la Corte con riferimento alle cave nei parchi regionali, infatti conclude che la questione non può ritenersi fondata. Il motivo sta nel fatto che i parchi regionali sono istituiti con legge regionale con cui vengono determinati anche i principi del regolamento dell'Ente Parco (ex art. 23 L. n. 394 del 1991).

Inoltre, la norma è rispettosa anche del principio di partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta, a norma dell'art. 22, comma 1, lett.c), Legge quadro sulle aree protette, per cui tali enti diversi dalle regioni sono presenti e partecipano al PRAE, che costituisce la sede di decisione in merito alle possibili deroghe al divieto di condurre cave nei parchi.

Infine, il rinvio al PRAE, spiega la Consulta, conferma che la legge della Regione Umbria lascia spazio sia alla partecipazione degli altri enti locali, sia all'emanazione di norme di carattere regolamentare di ulteriore dettaglio con cui fissare in modo più analitico la disciplina delle cave nei parchi regionali.

5. Ipotesi illegittima di espropriazione senza indennizzo prevista dall'art. 18-ter L.R.Umbria n. 2/2000

La Consulta ha dichiarato cessata la materia del contendere riguardo la questione di illegittimità costituzionale tra l'art. 18-ter L.R. Umbria n. 2/2000 e gli artt. 3, 41, 42 e 117, comma 2, lett. l), Cost. poiché l'articolo in oggetto è stato integralmente sostituito dall'art. 2 L.R. Umbria n. 34 del 23 dicembre 2004 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2), risolvendo così il problema a monte.

Ma, quale era stato l'oggetto della doglianza del ricorrente?

In realtà, secondo il Governo, l'art. 18-ter concretizzava, di fatto, un'ipotesi di espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa, nella parte in cui, al comma 1, tale articolo disponeva 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"; inoltre, il comma 2 stabiliva che detti materiali potevano essere utilizzati per finalità ambientali, da parte del Comune, oppure venduti ad impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale.

La mancata indennità, legittimata dalla norma di cui all'art.18-ter,

sarebbe stata violativa, invece, degli artt. 3 (principio di uguaglianza), 41 (libera iniziativa economica privata), 42 (diritto di proprietà) Cost., nonché l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., che affida la materia dell'ordinamento civile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ma la Regione Umbria, costituitasi con memoria depositata il 27 marzo 2004, chiedeva alla Consulta, in un primo momento, che il ricorso fosse dichiarato inammissibile o infondato, poiché il fine perseguito dalla norma in questione era soltanto quello di evitare che degli scavi, estranei al progetto dell'opera da realizzare, potessero trasformarsi in cave permanenti. Detto scopo, sottolineava la Regione, poteva essere raggiunto attraverso la previsione di un deterrente, consistente proprio nel conferimento a titolo gratuito al Comune di quel materiale, come previsto dall'art. 18-ter L.R.Umbria n. 2/2000.

In secondo luogo, non vi sarebbe stata alcuna violazione di cui all'art.117, comma 2, lett. l), Cost., bensì una mera deroga, giustificata dal raggiungimento di altre finalità pubbliche, la cui competenza legislativa è assegnata alla Regione dalla Costituzione stessa.

Successivamente, con memoria depositata in data 11 gennaio 2005, la Regione Umbria osservava che era venuta meno la materia del contendere con la sostituzione dell'art. 18-ter da parte dell'art. 2 L.R.U. 34/2004, il quale dispone che “i materiali provenienti da scavi di opere pubbliche o private (...) *possono essere stoccati* in aree di cava in esercizio o aree di pertinenza di impianti di lavorazione o trasformazione di materiali di cava ubicate sul territorio regionale o *in aree messe a disposizione dal Comune* interessato alla realizzazione dell'opera o altri Comuni limitrofi, comprese le aree di cava smesse”

Nel nuovo testo della norma non si fa più riferimento ad alcuna cessione a titolo gratuito, risolvendo, in questo modo, il problema alla radice. Ma tale cessione realizzava davvero un provvedimento ablatorio reale (espropriazione), oppure ne assumeva soltanto le caratteristiche a livello contenutistico? Vi sono, infatti, alcuni provvedimenti che, pur esternandosi con le sembianze di quelli ablatori reali, non trovano la propria ragione d'essere nella potestà ablatoria. Dunque, se fosse vera tale ipotesi, non si potrebbe parlare neanche di indennizzo, poiché esso non ricade su provvedimenti di tal genere(2).

Note

(1) La principale fonte in materia di cave è, ancora oggi, costituita dal R.D. 29 luglio 1927, n. 1443 (richiamato dalla L.R.Umbria n.2/2000 al fine di individuare le sostanze estraibili, che sono causa di distinzione tra cave e miniere ex art. 2 del R.D.).

Precedentemente alla modifica del Titolo V Cost., le cave e torbiere rientravano tra le materie di competenza legislativa concorrente o ripartita delle regioni a statuto ordinario, ex art. 117 Cost. Con la L.Cost. 3/2001, tali materie, non più espressamente menzionate, dovrebbero essere considerate di competenza esclusiva delle regioni (anche se, a dire di alcuni, sarebbero state inglobate nella più ampia definizione di “governo del territorio”, rimanendo, quindi, oggetto di potestà concorrente delle regioni).

Poiché manca una legge quadro statale, le regioni hanno predisposto un sistema normativo ed amministrativo di pianificazione, autorizzazione e controllo finalizzato a limitare al massimo i dissesti ambientali, idrogeologici e paesaggistici. Inoltre, il PRAE costituisce l'atto fondamentale della legislazione regionale poiché costituisce uno strumento di verifica, di indicazione di limiti ragionevoli e coerenti del materiale da estrarre, di ponderazione dei diversi interessi che si sovrappongono e delle diverse esigenze, nonché di individuazione delle zone dove svolgere l'attività di cava (un'individuazione di massima, naturalmente). Infatti il piano delle attività estrattive tiene conto sia degli interessi sia delle finalità produttive, sia degli interessi urbanistici sia della tutela e salvaguardia ambientali.

(2) L'art. 834 c.c. stabilisce che l'espropriazione è un istituto di diritto pubblico per cui un soggetto può essere privato, in tutto o in parte, di beni di sua proprietà per una causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità.

Tale istituto ha trovato riconoscimento costituzionale nell'art.42, comma 3, Cost., il quale dispone che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. Tre sono i principi ricavabili da tale previsione

costituzionale: innanzitutto, la riserva di legge (solo la legge può riconoscere, infatti, alla P.A. il potere di estinguere il diritto di un privato); secondariamente, quello della necessità di un interesse pubblico generale, che giustifichi l'atto ablativo; infine, l'obbligo di indennizzo, che costituisce, quindi, non una modalità di esercizio del potere, ma un presupposto di legittimità del provvedimento ablatorio stesso.

Tale ultimo elemento è assente in quei provvedimenti che assumono le sembianze di quelli ablatori, ma che in realtà non lo sono. La dottrina ha ritenuto che l'elemento di distinzione tra gli uni e gli altri sia da cercarsi nella potestà con cui agisce la P.A.; potestà che in essi non sarebbe ablatoria, bensì sanzionatoria (si pensi, ad esempio, alla confisca), organizzatoria (nei casi di trasferimenti autoritativi tra enti pubblici per motivi, appunto, di organizzazione), oppure conformativa, quando vi sono provvedimenti di avocazione di determinati beni in relazione alla loro natura o funzione sociale (ad esempio, nelle ipotesi di avocazione di cave alle Regioni).

Dunque, considerando la cessione a titolo gratuito del materiale in oggetto come deterrente, per impedire scavi non previsti nell'esecuzione dell'opera (così come dichiarava la Regione Umbria nella memoria depositata in data 27 marzo 2004), si potrebbe attribuire a tale previsione una funzione sociale, giustificata da finalità di tutela ambientale.

Potremmo, allora, assimilare il provvedimento che ne deriva non a quelli ablatori, bensì ai provvedimenti di tipo conformativo, concludendo che l'ipotesi di espropriazione senza indennizzo non si configurerebbe in virtù del fatto che l'obbligo dell'indennità è valido soltanto per i primi e non anche con riferimento ai secondi.