

Sentenza della Corte costituzionale n. 66/2018

Materia: tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articoli 3, 41, 117, secondo comma, lettere e), m), e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 63, comma 7, 68 comma 1, 95 commi 2, 4, e 5, della legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30.

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4, e 5 della legge Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, con riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettere e), m) ed s) della Costituzione. L'articolo 63, comma 7, della l.r. 30/2016 ha inserito nell'articolo 45^{ter} della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), contenente la disciplina relativa ai compiti della Regione funzionali alla realizzazione del piano paesaggistico, il comma 1^{bis}, il quale prevede che la Giunta regionale, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico stesso, effettui una ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, nonché di quelle tutelate per legge di cui agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Secondo la ricostruzione di parte ricorrente tale disposizione attribuirebbe un potere "interinale" o "sostitutivo" alla Regione; contrasterebbe pertanto con l'articolo 135 del suddetto Codice, il quale richiede una pianificazione congiunta tra Ministero e Regioni e prevede un potere sostitutivo, spettante al ministro, in caso di mancata approvazione del piano, nonché con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata: nonostante l'ambiente non sia configurabile quale materia riconducibile alla competenza statale in modo rigoroso o circoscritto, ma risulta anzi definibile quale materia "trasversale", investendo indubbiamente interessi e competenze anche regionali, spettano allo Stato le determinazioni che necessitano di una disciplina uniforme sul territorio nazionale (cfr. sentenze 210/2016 e 212/2017). La disciplina statale in materia di ambiente e paesaggio svolge, infatti, una funzione di limite alla disciplina che Regioni e Province autonome dettano nelle altre materie di loro competenza, ferma la facoltà loro riservata di prevedere norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio delle loro competenze, concorrenti con quelle di stretta tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione. La competenza esclusiva statale dell'attività pianificatoria in materia ambientale non risulta, quindi, ostativa ad un intervento da parte della Regione, purché quest'ultimo sia orientato ad implementare il valore ambientale e ad innalzare i livelli di tutela.

Per tali ragioni, il Codice dei beni culturali affida a Stato e Regioni le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica, prevedendo che debbano provvedere

congiuntamente, ai sensi dell'articolo 135 del Codice, all'elaborazione dei piani paesaggistici, limitatamente ai beni di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d). La legislazione statale vincola l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico con riferimento ad immobili e ad aree di notevole interesse pubblico, ad aree tutelate direttamente dalla legge (quali fiumi, parchi, torrenti) e ad ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico (articoli 136, 142 e 143, lettera d)). La presenza di tale obbligo di elaborazione congiunta impedisce l'esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali in tali procedimenti, pena la degradazione della tutela paesaggistica da valore unitario prevalente, a concertazione rigorosamente necessaria, a mera esigenza urbanistica (sent. 64/2015). Da ciò deriva che anche l'attività ricognitiva deve risultare da un lavoro condiviso tra Stato e Regioni, come confermato anche dal Protocollo d'Intesa del 15 luglio 2009, che in attuazione dell'articolo 143, comma 2, del Codice ha lo scopo di attribuire al piano territoriale regionale di coordinamento la qualità di piano urbanistico-territoriale, con considerazione specifica dei valori paesaggistici. Secondo quanto disposto da tale protocollo le parti si sarebbero impegnate a completare la ricognizione di cui all'articolo 143, lettere b) e c) del Codice, affidando ad un comitato tecnico a composizione mista per il coordinamento e la definizione dell'aggiornamento paesaggistico del piano, la definizione dei contenuti del piano stesso e il coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione. La normativa regionale deve pertanto ritenersi contrastante con quella statale e la questione di legittimità costituzionale è ritenuta dalla Corte meritevole di accoglimento.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 68, comma 1, della l.r. Veneto 30/2016. Secondo tale norma gli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, inclusi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva posti in essere con lo scopo di garantire il libero deflusso delle acque, non necessitano di autorizzazione paesaggistica ex articolo 149 del d.lgs. 42/2004 né della valutazione di incidenza ai sensi del d.P.R. 357/1997, previa verifica della sussistenza dei presupposti di conformità con le disposizioni statali e regionali. La difesa erariale sostiene che la disposizione regionale in questione contrasterebbe con la disciplina statale in materia di autorizzazione paesaggistica, spettante allo Stato in conformità a quanto disposto dall'articolo 117, lettere m) e s), della Costituzione; eventuali eccezioni al principio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice devono essere tassativamente formulate e previste dal legislatore statale in via esclusiva. La Consulta ritiene la questione fondata e, nello specifico, accoglie la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 68 della l.r. 30/2016, in quanto adottato in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Tale disposizione risulta contrastante anche con i principi elaborati in via giurisprudenziale (cfr. sentenze 238/2016 e 189/2016) secondo cui la Regione non può derogare agli istituti di protezione ambientale che prevedono una disciplina uniforme e valida a livello nazionale, tra cui figura anche l'autorizzazione paesaggistica, e nemmeno prevedere una procedura di autorizzazione paesaggistica differente da quella disciplinata dalla legislazione statale. Nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, è stato emanato un regolamento di delegificazione (d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31) per individuare le tipologie di interventi in relazione ai quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 149 del Codice. Tra questi, l'allegato A del predetto d.P.R. ha individuato interventi di manutenzione non esattamente identici a quelli previsti dalle norme regionali: non sono menzionate le opere idrauliche in alveo ed è prevista dal regolamento l'esenzione dell'autorizzazione paesaggistica, a condizione che siano assenti

alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua. La norma regionale prevede, quindi, l'esonero per un numero più ampio di interventi rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, mentre eventuali esoneri devono essere realizzati in base alla normativa statale e a seguito della concertazione con la Regione. Inoltre, ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale ciò che rileva nel caso di specie è che, oltre che adottato in deroga all'ambito riservato alla competenza statale, l'intervento regionale in materia ambientale fosse peggiorativo rispetto alla tutela accordata dalle norme statali. Infine, la Corte si pronuncia con riferimento alle censure sollevate in relazione ai commi 2, 4 e 5 dell'articolo 95 della medesima legge regionale, in materia di pianificazione e gestione regionale dell'attività di cava. A questo proposito, la Corte ricorda che, a seguito della riforma del titolo V, la materia "*cave e torbiere*" è stata ricondotta alla competenza residuale delle Regioni, che possono regolare la materia nel rispetto degli standard ambientali e paesaggistici determinati dalle leggi statali, secondo una logica di confronto e senza alcuna possibilità di deroga ai principi in materia di tutela dell'ambiente. La competenza residuale in materia di cave risulta quindi una competenza elastica, calibrata sull'implicazione dei livelli di tutela ambientali stabiliti dallo Stato. L'articolo 95, comma 2, permette, dietro autorizzazione della struttura regionale in materia di attività estrattive, di stoccare e lavorare, nelle cave non estinte, materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta. Il trattamento di tale materiale risulta consentito purché i materiali siano qualificabili come sottoprodotti ai sensi della normativa vigente ed equiparabili per tipologia al materiale costituente il giacimento coltivato nella cava. Secondo la ricostruzione del ricorrente tale disciplina risulterebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto classificherebbe il materiale quale sottoprodotto e non quale rifiuto, basandosi sulla sola provenienza da cantieri di opere pubbliche; la disposizione contrasterebbe, altresì, con il Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, che prevede che i materiali e le rocce da scavo debbano essere estratti e utilizzati solo in attuazione di un piano di utilizzo apposito. La Consulta ritiene la questione infondata, in quanto reputa che la disposizione regionale non incida in alcun modo sulla normativa statale, peraltro di derivazione europea, in tema di qualificazione del materiale inerte e di smaltimento di rifiuti. La disciplina regionale, infatti, prevede l'eventuale riuso del materiale inerte a condizione che lo stesso sia qualificabile come sottoprodotto ai sensi della normativa vigente e a condizione che il luogo di conferimento sia ordinariamente adibito all'estrazione di materiali con caratteristiche analoghe. La presenza del rinvio alla normativa statale per la qualificazione del sottoprodotto implica l'assenza di pregiudizio per i livelli di tutela ambientale implicati nella regolazione uniforme dei sottoprodotti. I commi 4 e 5 dell'articolo 95 della l.r. Veneto n. 30/2016 dispongono, rispettivamente, che per un periodo di nove anni non possa essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia e che, invece, possa essere autorizzato l'ampliamento, da sottoporre a VIA, di cave di sabbia e ghiaia non ancora integralmente estinte situate nelle Province di Verona e Vicenza, purché ricorrano le condizioni di cui alle lettere da a) ad e) del medesimo comma. Nel contestare la legittimità di queste disposizioni, la difesa statale si sofferma soprattutto sulle condizioni previste dalla lettera a) e dalla lettera d), secondo cui l'impresa richiedente deve essere titolare di autorizzazioni di cava per sabbia e ghiaia che nel complesso non devono presentare un volume residuo estraibile superiore a cinquecentomila metri cubi; i volumi autorizzati non devono inoltre superare una certa quantità di metri cubi, secondo previsioni novennali e soggette a revisione ogni tre anni e ogni volta in cui ve ne sia necessità. Il comma 4

impedirebbe, secondo la Presidenza del Consiglio, l'espletamento delle procedure di VIA previste dal codice dell'ambiente e risulterebbe lesivo degli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 3 e 41 della Costituzione; il comma 5 si porrebbe invece in contrasto con le competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza e violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La Corte ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dalla ricorrente in ragione dello strumento normativo prescelto. La fondatezza delle questioni non è infatti motivata dal bilanciamento di interessi, di effettiva discrezionalità regionale, che i commi 4 e 5 dell'articolo 95 mirano a garantire, ponendo il divieto di nuove cave per evitare l'eccessivo consumo di suolo e allo stesso tempo consentendo l'ampliamento delle attività estrattive, al fine di reperire i materiali inerti necessari allo svolgimento di determinate attività produttive. Il Veneto ha esercitato le funzioni in materia di attività estrattiva sulla base della disciplina prevista dalla legge Regione Veneto 7 settembre 1982 n. 44; tra gli strumenti di pianificazione disciplinati a livello regionale figura il "PRAC", il piano regionale dell'attività di cava, che rappresenta l'atto di programmazione ed indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale e che, tuttavia non è mai stato approvato. Le disposizioni impugnate avrebbero lo scopo di sopperire ad una mancata pianificazione amministrativa, impedendo tuttavia una modulazione dell'ampliamento delle attività estrattive coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale. Il Giudice costituzionale ritiene non corretto il ricorso allo strumento legislativo da parte della Regione per autorizzare l'ampliamento e l'attrazione a livello legislativo di una funzione amministrativa che grava su procedimenti di piano attinenti a competenze statali e regionali. La Regione Veneto sarebbe dovuta intervenire, secondo la Corte, non con legge ma con atti di pianificazione, tramite un procedimento con cui l'amministrazione fosse in grado di ponderare realmente gli interessi emersi nel procedimento, garantendo l'interesse pubblico e coerentemente con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa (articolo 97 Cost.).

L'ampliamento in via legislativa delle attività estrattive presenta il rischio di travolgere atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo e provoca un'automatica prevalenza delle esigenze connesse all'approvvigionamento di materiale inerte sulle istanze di protezione paesaggistica, annoverate dalla Costituzione tra i suoi principi fondamentali (articolo 9 Cost.). La procedura di VIA non può sopperire all'assenza di una pianificazione dell'attività di cava, come sostenuto dalla Regione resistente. Il provvedimento autorizzatorio, infatti, innanzitutto ha una portata limitata, in quanto valido per il singolo intervento situato localmente; in secondo luogo l'ampliamento in questione si discosta da alcune previgenti disposizioni legislative, introdotte nell'ordinamento regionale allo scopo assicurare l'integrità paesaggistica del territorio. Nonostante la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale sia, senza dubbio, materia spettante alla discrezionalità politica del legislatore regionale, in presenza di una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato risulta secondo la Corte costituzionalmente illegittimo il ricorso della Regione ad una legge di contenuto particolare che rende inefficaci le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali alla realizzazione dei valori paesaggistici e ambientali dell'attività di cava.

