

## Sentenza della Corte costituzionale n. 210/2016

**Materia:** tutela dell'ambiente.

**Parametri invocati:** articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** articoli 3, comma l; 4, comma l; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi l e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi l e 2, e 24, commi l e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6.

**Esito:** illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma l, 4, comma l, 8, comma 3, 11, comma 2, 15, commi l e 2, 17, commi 2 e 3, 23, commi l e 2, e 24, commi l e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 12 (Testo unico sulla disciplina dell'attività estrattiva), alla legge regionale 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), alla legge regionale 4 agosto 2006, n. 20 (Nuovo ordinamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ligure), e alla legge regionale 2 dicembre 1982, n. 45 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di enti da essa individuati, delegati o subdelegati)).

In particolare, l'articolo 3, comma 1, è censurato in quanto, modificando l'articolo 4 della l.r. 12/2012, sostituirebbe il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive rispetto al Piano territoriale di coordinamento paesaggistico con un generico vincolo di raccordo, violando con ciò l'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*. Analoga lesione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost., deriverebbe dall'impugnato articolo 4, comma 1, che, eliminando dal testo del comma l dell'articolo 5 della l.r. 12/2012, le parole *"corredato dal rapporto ambientale redatto sulla base del rapporto preliminare ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni"* si porrebbe in contrasto con le previsioni degli articoli 11, comma 5, e 13, commi 1 e 3, del d.lgs. 152/2006.

Gli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi l e 2, della l.r. 6/2015, invece, in ragione dell'assoluta indeterminatezza del concetto di *"margini di flessibilità"* da essi introdotto nella normativa regionale, risulterebbero, invece, in contrasto sia con i principi generali in tema di tipicità degli atti amministrativi, determinando la conseguente violazione dell'articolo 97 Cost., sia, dato il contrasto con l'articolo 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, con l'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Infine, i censurati articoli 15, commi 1 e 2, e 23, commi l e 2, della l.r. 6/2015, modificando, rispettivamente, gli articoli 17 e 28 della l.r. 12/2012, invaderebbero anch'essi la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

Secondo la Corte, le questioni proposte sono tutte fondate. Preliminarmente, evidenzia che già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di materia trasversale. Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di *"competenze diverse che ben possono essere regionali"*, con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo *"il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali"* (sentenza n. 407 del 2002). Successivamente, peraltro, la Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (*ex plurimis* sentenza n. 300 del 2013, secondo cui *"la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato"*). Nel caso in esame, va rilevato come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato dalla Corte costituzionale in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente (*ex plurimis* sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013, secondo cui non è *"affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale"*).

Ciò premesso, il comma I dell'articolo 3 della l.r. 6/2015, che modifica l'articolo 4 della l.r. 12/2012, sostituendo il previgente obbligo di coerenza del Piano regionale delle attività estrattive al Piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti, comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'articolo 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio. La circostanza che all'autorità procedente sia, comunque, imposto di avviare, contestualmente al processo di formazione del piano, la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), nel corso della quale vengono esaminati e valutati i possibili impatti significativi sull'ambiente e sul paesaggio derivanti dall'attuazione del Piano, non priva, infatti, di rilievo o rende meno significativa la dedotta violazione. Ciò, in quanto non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, *"valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale"*; principio ribadito nelle sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013. Alla luce di tali considerazioni, la Corte dichiara, quindi, l'illegittimità costituzionale del predetto comma I dell'articolo 3, in

quanto contrastante con l'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost. per violazione dell'articolo 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 6/2015, invece, nel modificare il comma I dell'articolo 5 della l.r. 12/2012, sopprime il riferimento alla necessità che il progetto di Piano regionale delle attività estrattive, adottato dalla Giunta regionale, debba essere corredato dal rapporto ambientale, come, invece, imposto dal comma 5 dell'articolo 11 e dai commi 1 e 3 dell'articolo 13 del d.lgs. 152/2006. Conseguentemente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 6/2015, sempre per violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Le censure relative agli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi I e 2, della l.r. 6/2015 sono esaminate congiuntamente, in quanto aventi ad oggetto l'introduzione della previsione di margini di flessibilità dell'autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva. In proposito, occorre, innanzitutto, rilevare che l'espressione margini di flessibilità, a cui fanno riferimento le disposizioni regionali impugnate, non risulta contemplata dalla normativa statale. Di tale nozione non si fa, infatti, menzione in alcuna delle norme del codice dei beni culturali e del paesaggio, né questa risulta contenuta da altra disposizione statale in materia. Inoltre, secondo la Corte va rilevato che il rapporto di necessaria presupposizione, stabilito dall'articolo 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, tra l'autorizzazione paesaggistica e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva, impone che quest'ultima non possa avere dei contenuti, come i detti margini di flessibilità, che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesaggistica, non essendo consentito al legislatore regionale di introdurre, *ex novo*, categorie concettuali ed istituti idonei, per la loro indeterminatezza, a cagionare l'elusione dei precetti statali. Pertanto, gli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi I e 2, della l.r. 6/2015 sono dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost., dato il contrasto con l'articolo 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

I commi 1 e 2 dell'articolo 15 della l.r. 6/2015 consentono di effettuare, negli impianti a servizio dell'attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti (comma 1), previa la semplice presentazione allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale (comma 2). Alla luce della normativa statale vigente in materia, il riempimento delle cave mediante rifiuti da estrazione risulta consentito utilizzando la procedura semplificata prevista dagli articoli 214 e 216 del d.lgs. 152/2006, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'articolo 208 del medesimo d.lgs. 152/2006. Secondo la Corte, è indubbio che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, allo Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale; in particolare, come nel caso in questione, permettendo di effettuare negli impianti a servizio dell'attività di cava il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, senza richiamare, in modo analitico, le condizioni poste in materia dalla disciplina statale. A tali fini, la clausola di salvaguardia contenuta nel novellato comma I dell'articolo 17 della l.r. 12/2012, secondo cui l'attività in esame deve essere svolta nel rispetto di quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia ambientale e di rifiuti delle industrie estrattive e l'attività prevalente dell'azienda deve continuare ad essere rappresentata dalla conduzione del polo estrattivo, risulta del tutto generica, e,

quindi, secondo la Corte, non idonea a specificare, in conformità alle previsioni della legge statale, né le condizioni di svolgimento dell'attività di recupero e di lavorazione dei materiali di provenienza esterna alla cava, né l'esatta portata della nozione di *"attività prevalente dell'azienda"*, né, infine, se la detta attività di recupero debba essere svolta in un vero e proprio impianto di recupero dei rifiuti, localizzato all'interno della cava, ovvero se il materiale, così trattato, possa essere anche utilizzato all'interno della cava stessa. Inoltre, con riferimento alla disposizione impugnata di cui al comma 2 dell'articolo 15 della l.r. 6/2015, relativo alla possibilità di avviare le dette attività di recupero subordinandole a semplice SCIA, la norma regionale non stabilisce che questa debba essere successiva e condizionata al rilascio delle autorizzazioni ambientali, determinando con ciò una evidente violazione dei precetti statali. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale anche di tali disposizioni, sempre per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.

I commi 1 e 2 dell'articolo 23 della l.r. 6/2015 modificano l'articolo 28 della l.r. 12/2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all'entrata in vigore del Piano regionale dell'attività di cava. Il comma 1 dell'articolo 23 stabilisce, in particolare, che: *"Le modifiche a tale Piano non comportanti variante al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP) o modifica alla tipologia di cava sono approvate dalla Giunta regionale previo parere dei comuni, della Città metropolitana e delle province territorialmente interessate, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Le modifiche al Piano necessarie ai fini della correzione di meri errori materiali sono approvate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di attività estrattive"*. La norma, non prevedendo alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti da essa disciplinati, si pone, secondo la Corte, in aperto contrasto con la previsione dell'articolo 145, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio, che stabilisce, invece, che: *"La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo"* (in questo senso le sentenze n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013). Quanto, poi, alla previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 23, che consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell'areale di cava o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione *ex lege* che tali incrementi non comportano mai variazioni al PTCP, deve essere, preliminarmente, evidenziato che la prevista irrilevanza di detto incremento, per quanto concerne le zone soggette a vincolo paesaggistico sulla base di previsione di legge o di specifico provvedimento, non può, in alcun modo e in nessun caso, discendere da una disposizione di legge regionale, dovendo invece, costituire oggetto di specifico accordo tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali, secondo quanto previsto, in materia, dagli articoli 135, 143 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che sanciscono il principio inderogabile della pianificazione congiunta e che risultano, nel caso, palesemente violati. Ne deriva, secondo la Corte, l'illegittimità costituzionale anche dei commi 1 e 2 dell'articolo 23 della l.r. 6/2015 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.