

Sentenza: 21 giugno 2016 n. 210 (deposito del 16 settembre 2016)

Materia: Ambiente – paesaggio

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

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6.

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2; e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1; 4, comma 1; 8, comma 3; 11, comma 2; 15, commi 1 e 2; 17, commi 2 e 3; 23, commi 1 e 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 6 marzo 2015, n. 6, recante “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)”. L’art. 3, comma 1, viene censurato in quanto, modificando l’art. 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, attraverso il contrasto con l’art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l’art. 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’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., deriverebbe dall’art. 4, comma 1 impugnato, che, eliminando dal testo del comma 1, dell’art. 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 1 e 2, della l.r. Liguria 6/2015, vista l’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’art. 97 Cost., sia, dato il contrasto con l’art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, con l’art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione. Anche gli articoli 15, commi 1 e 2, e 23, commi 1 e 2, della stessa legge regionali, 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 sancita dall’art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., attraverso il contrasto

con le norme statali interposte dell'articolo 208 del decreto legislativo 152/2006 e del d.m. 5 febbraio 1998 e degli articoli 135, 143, 145, comma 5, e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Per la Corte costituzionale, tutte le questioni sono fondate. La Corte ricostruisce il contesto giurisprudenziale e ricorda che fin dalla sentenza 407/2002 la stessa 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"*. Ed è proprio alla luce di questa trasversalità della materia che sono presenti anche *"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"*. La Corte, ha poi chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *"in peius"* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale e richiama la sentenza 330/2013, 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"*. La Corte ricorda che nel caso in esame, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si deve confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato dalla Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente. Per la Corte, non è in discussione il fatto 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. In tale contesto, alla Regione è consentito soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale. Alla luce di quanto premesso, la Corte, ricorda che il comma 1, dell'art. 3, della l.r. Liguria 6/2015, modifica l'art. 4 della legge reg. Liguria n. 12 del 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. Per la Corte ciò comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio. La Corte ricorda che 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 182/2006, quale *"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"*. Questi principi, ora ribaditi, erano stati affermati dalle sentenze 211/2013, 197/2014 e 64/2015. Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 3 della l.r. Liguria 6/2015, in quanto contrastante con l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. per violazione dell'art. 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio. Analogo contrasto con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, riguarda il comma 1 dell'art. 4 della stessa legge regionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione. Le censure relative agli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della l.r. Liguria 6/2015 sono esaminate congiuntamente, in quanto aventi ad oggetto l'introduzione della previsione di *"margini di flessibilità"* della autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva. La Corte rileva 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

e pertanto, gli articoli 8, comma 3, 11, comma 2, 17, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, della l.r. Liguria 6/2015 devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione, dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Costituzione, dato il contrasto con l'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Resta assorbita la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 97 Costituzione. I commi 1 e 2 dell'art. 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 all'uopo 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 e dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998 e successive modifiche ed integrazioni, mentre, ove si tratti di rifiuti diversi da quelli di estrazione, la disciplina applicabile risulta essere quella posta dall'art. 208 del medesimo d.lgs. 152/2006. La Corte riafferma con certezza che la regolamentazione della materia spetti, in via esclusiva, alla Stato e non sia, in alcun modo, consentito alle Regioni di introdurre norme che derogano, in senso peggiorativo, rispetto alla disciplina statale. La norma regionale impugnata è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, per violazione delle norme interposte richiamate e, pertanto, è dichiarata l'illegittimità costituzionale. Infine, i commi 1 e 2 dell'art. 23 della l.r. Liguria 6/2015 modificano l'art. 28 della legge reg. n. 12 del 2012, relativo alla disciplina transitoria anteriore all'entrata in vigore del Piano regionale dell'attività di cava. Il comma 1 dell'art. 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, in aperto contrasto con la previsione dell'art. 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”*. La Corte ricorda in proposito le sentenze 211/2013, 197/2014 e 64/2015. Quanto, poi, alla previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 23, che consente alla Regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al 25 per cento della superficie dell'areale di cava e/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. Né la circostanza che in Liguria sia in vigore il Piano territoriale di coordinamento paesistico, adottato con delibera del Consiglio regionale 25 febbraio 1990, n. 6, e non il piano paesaggistico previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a giustificare la detta violazione. Ciò, in quanto la disciplina regionale, anche se di dettaglio o meramente transitoria, non può derogare in senso peggiorativo rispetto alla disciplina statale in materia e deve garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'articolo 23, della l.r. Liguria 6/2015 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.