

**Sentenza:** n. 67 del 26 febbraio 2010

**Materia:** Ambiente (Miniere, Cave, Torbiere)

**Limiti violati:** Articoli 9, 11, 97, 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s) della Costituzione. Articolo 14 statuto Regione Siciliana ed articolo 3, comma 2, con l'articolo 97 della Costituzione. Articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Commissario dello Stato per la Regione Siciliana. Presidente Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Articoli 1 e 3, comma 2 della delibera legislativa della Regione Sicilia (Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio). Legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14 (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive)

**Esito:** Illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3, comma 2 della delibera legislativa regione Sicilia (Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio). Illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania n. 14/2008

**Estensore:** Domenico Ferraro

Gli articoli 1 e 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana, approvata dall'Assemblea regionale nella seduta del 25 novembre 2008, recante (Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio) sono stati impugnati dal Commissario dello Stato per la Regione Sicilia prospettando il contrasto, per l'articolo 1, con gli articoli 9, 11, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, nonché con l'art. 14 dello statuto della Regione Sicilia, e per l'art. 3, comma 2, con l'articolo 97 della Costituzione. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive). Il provvedimento legislativo si compone di due soli articoli, e prevede, all'art. 1, comma 1, che "Nelle more della completa attuazione del Piano regionale delle attività estrattive (PRAE), gli esercizi di cava a qualunque titolo regolarmente autorizzati ai sensi della legge regionale 13 dicembre 1985, n. 54, e successive modifiche, e per i quali sia intervenuto o interviene il termine di scadenza delle autorizzazioni prima del 30 giugno 2010, possono proseguire l'attività fino al 30 giugno 2010, a condizione di non aver

completato il progetto estrattivo”. L’articolo 1, comma 3, stabilisce che: “I titolari delle autorizzazioni già scadute ai sensi del comma 1, entro e non oltre novanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, presentano istanza al competente ufficio regionale delegato che emette il nuovo provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione e ricomposizione ambientale, previa verifica di regolarità del deposito cauzionale ed accertamento del versamento di tutti i contributi richiamati dall’art. 19 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1. Per le autorizzazioni scadute, che hanno già esaurito il progetto estrattivo, la nuova autorizzazione può prevedere solo la ricomposizione ambientale da effettuarsi entro il termine del 30 giugno 2010”. Per la Corte le questioni sono entrambe fondate. La Corte ricorda, alla luce della propria giurisprudenza, che la materia nella quale deve essere collocata la disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale riguarda la tutela dell’ambiente che non è espressamente prevista dallo statuto regionale della Sicilia, e rientra perciò, nell’ambito della previsione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, “trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale”. In tal senso la corte ricorda le sentenze 225/2009, 234/2009, 1/2010. Viene anche ricordato che la disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente. Vengono ricordate le sentenze 104/2008 e 378/2007. La previsione di un meccanismo legale che si limita, nella sostanza, ad introdurre una “proroga di diritto” per le autorizzazioni all’esercizio di cave rilasciate dal distretto minerario, fa sì che, la delibera legislativa impugnata, si sostituisce al provvedimento amministrativo di rinnovo, eludendo, quindi, non soltanto l’osservanza della relativa procedura già prevista nelle norme, ma anche, e soprattutto, le garanzie sostanziali che quel procedimento mira ad assicurare, nel rispetto degli ambiti di competenza legislativa stabiliti dalla Costituzione. Sul punto la Corte richiama la sentenza 271/2008. Garanzie che, nella specie, riposano, appunto, sulla necessità di verificare se l’attività estrattiva a suo tempo assentita risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della “proroga” o del “rinnovo” del provvedimento di autorizzazione. Secondo la Corte, in sostanza, eludere in via legislativa la prevista procedura amministrativa di rinnovo equivarrebbe a rinunciare al controllo amministrativo dei requisiti che, medio tempore, potrebbero essersi modificati o essere venuti meno, con esclusione, peraltro, di qualsiasi sindacato in sede giurisdizionale comune. Inoltre, la delibera legislativa contestata, si colloca, a sua volta, quale eccezionale deroga rispetto ad altra legge regionale, anch’essa “eccezionalmente” derogatoria rispetto alla disciplina “a regime”. Con la legge regionale n. 10 del 2004, infatti, sempre “al fine di consentire il superamento del grave stato di crisi del settore e il mantenimento dei livelli occupazionali delle imprese operanti nel settore dei materiali lapidei di pregio”, è stata prevista la possibilità, per i titolari delle autorizzazioni, di ottenere il “rinnovo” delle autorizzazioni stesse al fine di completare il programma di coltivazione precedentemente assentito, anche in deroga “all’articolo 91 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6” ovvero, proprio alla disciplina regionale dettata in tema di valutazione di impatto ambientale. Pertanto, la previsione

oggetto di censura finisce per sfuggire, attraverso il meccanismo della proroga ex lege, anche al controllo che la legge 10/2004 aveva previsto in sede di rinnovo delle autorizzazioni. Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia europea appare ispirata a criteri particolarmente rigorosi. Si ricorda la sentenza 3 luglio 2008, procedimento C-215/06, essendosi ribadito che, “a livello di processo decisionale è necessario che l’autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull’ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l’obiettivo consiste nell’evitare fin dall’inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti”. Quanto sostenuto rende difficilmente compatibile un sistema che non prevedeva l’obbligo della VIA, né all’atto dell’adozione del provvedimento autorizzatorio, né alla sua scadenza, posto che in luogo di una “nuova” autorizzazione, o di un “rinnovo” della precedente, si sostituisce ex lege la perdurante validità del vecchio titolo, senza possibilità di verificare se, a causa dell’esercizio della relativa attività, possa essersi cagionato o meno un danno per l’ambiente. Quanto, poi, al limitato “impatto” concreto che la delibera legislativa presenterebbe, atteso il breve periodo di efficacia della normativa e la circoscritta portata delle aziende che ne beneficerebbero, il dato si presenta del tutto inconferente, posto che tali profili inciderebbero eventualmente soltanto sul quantum della eccedenza nell’esercizio della competenza legislativa esercitata, ma non certo sull’an. Per altro verso, neppure i segnalati profili di “eccezionalità” possono venire in aiuto, in quanto gli stessi, non hanno nulla a che vedere con quegli aspetti di sicurezza e contingibilità che possono legittimare l’introduzione di previsioni derogatorie in tema di tutela ambientale. In proposito viene ricordato che l’art. 6, comma 4, lettera c, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), esclude dal campo di applicazione del decreto i piani di protezione civile in caso di pericolo per l’incolumità pubblica. Le ragioni asserite a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1 della delibera legislativa in esame valgono anche in riferimento alla disposizione dettata dall’art. 3, comma 2, della medesima delibera legislativa, in quanto norma priva di reale autonomia nel contesto del provvedimento impugnato. Rilievi, nella sostanza simili, possono formularsi anche in ordine al ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento alla legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive), trattandosi, anche in questo caso, di una disciplina di eccezionale prorogatio destinata a surrogare, ex lege ed in forma automatica, i controlli tipici dei procedimenti amministrativi di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione delle cave. La normativa regionale non soltanto ha espressamente subordinato il rilascio delle autorizzazioni al rispetto del PRAE, ma ha addirittura espressamente precluso, con la legge finanziaria regionale del 2002, la possibilità di “ogni tipo di rinnovo o nuova autorizzazione” fino alla approvazione del suddetto Piano, stabilendo, peraltro, con la successiva legge finanziaria del 2005, una “proroga”, con formulazione del tutto analoga a quella che compare nella odierna disciplina oggetto di censura, sino al 30 giugno 2006. In sostanza, da un lato, nessun elemento normativo garantisce che le autorizzazioni in corso di “esercizio” (originario o prorogato) fossero state, ab origine o in sede di proroga, assoggettate a valutazione di impatto ambientale, dall’altro, il perdurante regime normativo di mantenimento dello status quo

cristallizza, ex lege, l'elusione dell'obbligo e, con esso, attraverso il meccanismo della legge-provvedimento, il mancato rispetto della normativa dettata in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. La Corte ritiene impraticabile la testi interpretativa proposta dalla Regione nella propria memoria sia sul piano testuale che su quello logico-sistematico. Per un verso, infatti, la norma, nel sancire l'obbligo che la "prosecuzione della attività" debba avvenire in conformità agli obiettivi del PRAE e nel "rispetto delle norme vigenti", appare essere testualmente indirizzata ai soggetti autorizzati, piuttosto che all'organo deputato al rilascio del provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione della attività stessa. Tant'è che quest'ultimo è chiamato a verificare soltanto la regolarità del deposito cauzionale e dei contributi, come requisito condizionante il provvedimento di proroga. Da un punto di vista logico, poi, la Corte non comprende in base a quale elemento normativo sia possibile dedurre che, mentre si impone esclusivamente la conformazione dell'attività da proseguire agli "obiettivi" del PRAE (e non, quindi, a tutte le relative previsioni, tra le quali, come si è detto, anche quella concernente la VIA), si dovrebbe ritenere compreso l'accertamento di compatibilità della prosecuzione della attività estrattiva alla valutazione di impatto ambientale (non prescritta dalla normativa regionale all'atto della originaria concessione), in virtù del generico richiamo al "rispetto delle norme vigenti". La Corte ritiene che tutte le disposizioni legislative impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime e dopo aver riunito i giudizi dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 3, comma 2, della delibera legislativa della Regione Siciliana approvata il 25 novembre 2008, (Norme sulla proroga delle autorizzazioni all'esercizio di cava e sull'aggiornamento del piano regionale dei materiali da cava e del piano regionale dei materiali lapidei di pregio) e dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania 6 novembre 2008, n. 14, recante (Norma urgente in materia di prosecuzione delle attività estrattive).