

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 31

Materia: cave e torbiere (residuale)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, 12, comma 4 e 32, comma 1, lett. c), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava),

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, lett. c), l.r. 13/2018; estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, e 12, comma 4, l.r. 13/2018.

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett.g), 11, comma 5, 12, comma 4, e 32, comma 1, lett. c), della l.r. Veneto 13/2018 contenente la disciplina dell'attività di cava, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost.

Nelle more del giudizio, la Regione Veneto, con l.r. 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi dell'infanzia), ha modificato il disposto degli impugnati artt. 2, 3, 11 e 12 ed ha abrogato l'art. 8, comma 2, lett. g), della legge impugnata. In ragione di tali innovazioni, il ricorrente ha rinunciato al ricorso limitatamente alle questioni proposte in direzione delle disposizioni impugnate modificate dalla l.r. Veneto n. 29 del 2019. Di conseguenza, viene dichiarata l'estinzione del processo per quanto riguarda gli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, e 12, comma 4.

L'oggetto del giudizio resta di conseguenza limitato al solo art. 32 l.r. 13/2018, con cui la Regione Veneto ha portato a termine una complessiva riforma della disciplina della gestione e della pianificazione dell'attività di cava.

Nell'ambito di tale legge l'art. 32, detta specifiche disposizioni per la coltivazione di trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei, prevedendo che all'interno del Parco *“possono essere autorizzate, anche a titolo di sperimentazione operativa, attività di cava per l'estrazione di trachite, in deroga alle limitazioni contenute nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave”*. Le condizioni per l'autorizzazione dunque consistono nel fatto che i relativi progetti di estrazione, oltre a dover essere caratterizzati da un *“alto contenuto innovativo, da dimostrare con uno studio di fattibilità sperimentale, dal quale emerga un'effettiva drastica riduzione degli impatti paesaggistici ed ambientali rispetto a quelli derivanti dalle coltivazioni condotte con le*

usuali tecniche normalmente adottate per l'estrazione della trachite» (art. 32, lett. a), siano inoltre sottoposti con esito favorevole “a procedura di valutazione di impatto ambientale” (art. 32, lett.b). Infine, è necessario che l'intervento proposto consista in una “modifica e/o ampliamento di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007 “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)” e che “sul progetto si esprimano favorevolmente il Comune territorialmente interessato e l'Ente Parco Colli Euganei” (art. 32, lett. c).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri tale ultima lettera dell'art. 32 sarebbe in conflitto con l'art. 5, lett. n) del d.m. 17 ottobre 2007, che contiene i criteri minimi uniformi a cui devono attenersi le Regioni nel provvedere agli adempimenti previsti dagli artt. 4 e 6 del regolamento di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), volti a definire le misure di conservazione e le zone di protezione speciale nell'ambito dell'attuazione della direttiva 92/43/CEE. In particolare, secondo l'art. 5, lett. n), d.m. 17 ottobre 2007, nelle zone di protezione speciale, sono vietati non solo l'apertura di nuove cave, ma anche l'ampliamento di quelle esistenti *“ad eccezione di quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto o che verranno approvati entro il periodo di transizione, prevedendo altresì che il recupero finale delle aree interessate dall'attività estrattiva sia realizzato a fini naturalistici e a condizione che sia conseguita la positiva valutazione di incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento”.*

Sotto questo profilo, ricondotte le disposizioni in oggetto all'ambito inerente alla tutela dell'ambiente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dunque contestato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in riferimento al parametro interposto: ad avviso del ricorrente, infatti, la norma regionale impugnata garantisce una generica possibilità di modifica e/o ampliamento di cave esistenti al momento di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007, senza tuttavia attenersi ai limiti imposti dall'art. 5, lett. n), del citato decreto.

La Regione Veneto ha contestato la fondatezza della lesione prospettata, in considerazione del fatto che la norma censurata mirerebbe a perseguire una riduzione delle alterazioni del paesaggio di riferimento e degli impatti ambientali negativi legati alla relativa attività di estrazione, prevedendo, in particolare, l'introduzione di metodi di coltivazione innovativi comunque subordinati ad una positiva valutazione di impatto ambientale. Inoltre, la disposizione censurata non dovrebbe ritenersi in conflitto con il parametro statale evocato a sostegno della questione, perché destinata ad applicarsi alle attività di estrazione assentite, alla data di entrata in vigore del d.m. 17 ottobre 2007, dalle previsioni del Progetto tematico Cave del Parco dei Colli Euganei (approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 marzo 2001, n. 11), rese in applicazione degli artt. 20 e 34 delle Norme attuative del piano ambientale del medesimo parco, approvato, con deliberazione del Consiglio Regionale del 7 ottobre 1998, n. 74. Non troverebbe dunque applicazione il divieto previsto dalla norma interposta evocata dal ricorrente, efficace solo nei confronti delle cave «non previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione» del citato d.m. 17 ottobre 2007.

La Corte ritiene la questione non fondata: l'art. 32 è caratterizzato da un unico blocco normativo che contiene una indicazione generale, espressa nel primo capoverso, in forza della quale viene configurata la possibilità, all'interno del Parco dei Colli Euganei, di autorizzare attività di cava per l'estrazione di trachite, anche in deroga ai limiti imposti dal piano ambientale e dal Progetto tematico Cave. Tale previsione di massima viene tuttavia espressamente subordinata, quanto alla sua possibile operatività, al riscontro di tre diverse precondizioni, descritte dalle lett. a), b) e c), dello stesso art. 32. Di queste precondizioni, le prime due riguardano le connotazioni oggettive e le verifiche ambientali imposte per i progetti da autorizzare. La terza precondizione, quella prevista dalla lett. c) dell'art. 32, assurge a presupposto di sistema rispetto allo stesso esercizio dell'attività di cava, in quanto il legislatore regionale, nel perimetro territoriale del parco dei Colli Euganei, non consente autorizzazioni per interventi di estrazione della trachite che non si configurino "come modifiche e/o ampliamenti di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007.

Il ricorso, dunque, contiene un improprio riferimento letterale al comma 1, lett. c), dell'art. 32 della legge impugnata. Nel suo tenore sostanziale appare, invece, rivolto a contrastare non solo la lett. c), ma anche il primo capoverso del citato art. 32.

Di conseguenza, la censura finisce per coinvolgere l'intera struttura della disposizione in esame: attraverso la caducazione della previsione di cui alla lett. c), si finisce, infatti, per mettere in discussione la ratio e quindi l'intera portata dell'art. 32 della legge regionale impugnata, il quale ammette l'estrazione di trachite all'interno del Parco dei Colli, ma solo per le attività considerate dalla lett. c) dell'articolo censurato.

Tutto ciò premesso la Corte passa poi a ricondurre la materia delle cave e e torbiere alla competenza residuale delle Regioni (ex plurimis, da ultimo, la sent. n. 176 del 2018). Se la disciplina dell'attività di cava, dunque, può essere regolata dalle Regioni, resta, tuttavia, salvo il necessario rispetto degli standard ambientali fissati dalle leggi statali: secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, 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 da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente*" (sent. n. 66 del 2018, n. 210 del 2016; nello stesso senso, sent. n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013).

Su questo versante va in primo luogo evidenziato che, ai sensi di quanto previsto dalla legge 29 novembre 1971, n. 1097 (Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei), nel territorio dei Colli Euganei è stata vietata sia l'apertura di nuove cave e miniere, sia la ripresa di esercizio di cave e miniere in stato di inattività alla data del 1° ottobre 1970, con l'eccezione delle concessioni minerarie da sfruttare mediante perforazione di pozzi (art. 1, commi 1 e 2). In particolare, secondo l'art. 2, comma 1, della citata legge statale, "*le cave e le miniere di materiale da riporto e quelle che forniscono pietrame trachitico, liparitico e calcareo e pietrisco basaltico, trachitico, liparitico e calcareo*», devono aver concluso «ogni attività entro il termine perentorio del 31 marzo 1972». Per contro, la "*coltivazione e l'esercizio delle altre cave e miniere*», in attività alla data di entrata in vigore della citata legge, sono state disciplinate dal successivo art. 3, «salvo che per le miniere il cui sfruttamento avviene mediante perforazione di pozzi, per le quali nulla è innovato» (art. 2, comma 2). In tali ultimi casi, la continuazione delle attività estrattive, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, è subordinata all'approvazione

di un apposito progetto di coltivazione da parte del soprintendente ai monumenti, competenza oggi spettante alla Regione.

Il dato normativo statale sopra riferito legittima dunque la continuazione dell'attività di estrazione della trachite limitatamente ai soli casi in cui lo sfruttamento avviene tramite la perforazione di pozzi, risultando la stessa altrimenti vietata dal 31 marzo 1972. Ed in questa cornice di riferimento rientra la disposizione censurata, che nella sua premessa fa esplicito riferimento "*alle attività di cava consentite della legge 29 novembre 1971, n. 1097*" all'interno del Parco regionale dei Colli Euganei.

Sempre con riguardo al quadro normativo, è altresì necessario rimarcare che la normativa regionale primaria non contiene una disciplina compiuta quanto alla estrazione della trachite all'interno del territorio del Parco in questione.

La l.r. Veneto n. 38 del 1989, istitutiva del Parco regionale dei Colli Euganei, assegna all'Ente Parco il compito di rendere il parere necessario per la concessione, da parte della Regione, dell'autorizzazione all'attività di estrazione all'interno del relativo perimetro territoriale e attribuisce al medesimo Ente il compito di adottare il piano ambientale chiamato a definire, tra le altre cose, per le cave di trachite "*la quantità massima dei materiali estraibili e i tempi di chiusura delle attività considerate incompatibili con le finalità del parco*". Il piano ambientale (approvato con del. C.R. 74 del 1998), all'art. 20, comma 2, rimette al Progetto tematico Cave la determinazione delle modalità estrattive e dei relativi termini quantitativi e temporali che la Regione potrà autorizzare. Sul piano attuativo, infine, il Progetto tematico Cave descrive le cave di trachite in attività alla data della relativa approvazione e, per ciascun sito, detta le quantità di materiale da estrarre e i tempi massimi di definizione dello sfruttamento (art. 5, commi 1 e 2), a far tempo dalla data di approvazione del progetto.

Il quadro normativo sopra descritto consente dunque di affermare che, secondo quanto previsto dal quadro normativo regionale, all'interno del parco dei Colli Euganei, l'attività di estrazione della trachite è stata svolta secondo quanto previsto dalle citate disposizioni di indirizzo del piano ambientale e attuative del Progetto tematico Cave. Più precisamente emerge che alla data di emanazione della norma statale evocata quale parametro interposto, risalente al 2007, i suddetti piani di indirizzo e attuazione prevedevano già diversi siti dedicati all'attività di estrazione della trachite.

Ciò precisato in linea generale, la Corte rimarca poi che la normativa interposta richiamata dal Governo inerisce all'attuazione delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, in materia di protezione ambientale (c.d. rete europea "Natura 2000", con relative Zone speciali di conservazione e Zone di protezione speciale; da ora in poi, rispettivamente: ZSC e ZPS). La disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/CEE di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, riconosce, all'art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all'art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle ZPS.

Inoltre, l'art. 1, comma 1226, della legge finanziaria 2007, ha espressamente previsto che, al fine "*di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli artt. 4 e 6 del regolamento di cui al d.P.R. 357 del 1997, n. 357 o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla*

base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare". Tali criteri sono stati dettati con il d.m. 17 ottobre 2007 con indicazioni vincolanti per le Regioni in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee (cfr., oltre alla sent. n. 316 del 2009, le sent. n. 329 e n. 104 del 2008).

In questa cornice normativa si inserisce, dunque, il parametro interposto di cui all'art. 5, lett. n), del d.m. 17 ottobre 2007, per il tramite della quale è stato imposto alle Regioni di introdurre, per il territorio delle zone di protezione speciale, il divieto di apertura di nuove cave e di ampliamento di quelle esistenti. Tuttavia, quanto a queste ultime, si sottraggono al detto divieto «quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore» già vigenti alla data di emanazione del citato decreto o approvati entro il periodo di transizione precisato secondo le scadenze temporali ivi definite.

In altri termini, nel perimetro delle dette zone di protezione, a partire dalla data di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007, alle Regioni non è più consentita l'apertura di nuove cave. Viceversa, i siti attivi in tale data, potevano, e possono tuttora, essere oggetto di ampliamento, se previsti in strumenti di pianificazione, generali o di settore, all'epoca già vigenti o da approvare entro il periodo di transizione previsto dalla citata disposizione ministeriale. Di conseguenza, deve ritenersi che la disposizione regionale censurata, nel definire il perimetro della possibile attività di estrazione della trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei, non incorre nel vizio di illegittimità costituzionale prospettato con il ricorso; ciò, proprio grazie al tenore della previsione contenuta nella lett. c) dell'articolo impugnato, sul quale, invece, si appunta la censura del ricorrente. Detta disposizione, infatti, contiene, come già evidenziato, un esplicito e decisivo richiamo alla fonte statale competente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., tale da permettere un puntuale allineamento della disciplina regionale alle indicazioni della normativa statale di riferimento.

È ben vero, come lamenta la difesa dello Stato, che la norma impugnata, nel suo tenore letterale, non riporta testualmente i criteri delimitativi contenuti in detta fonte statale, ma si limita ad un generico riferimento ai siti attivi alla data di emanazione di quest'ultima. Ciò tuttavia non cancella i confini tracciati dalla norma statale richiamata e che possano dunque favorire il rilascio di autorizzazioni per progetti inerenti a siti diversi da quelli previsti in strumenti di pianificazione vigenti alla data di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007 o comunque approvati nel periodo di transizione considerato dallo stesso decreto. Del resto, la conferma che la norma regionale censurata sia volta ad assentire unicamente l'implementazione, all'interno del Parco dei Colli Euganei, solo dei siti in attività, dedicati all'estrazione di trachite, considerati dai piani generali e di settore vigenti o comunque approvati nell'arco temporale dettato dall'art. 5, lett. n), del decreto ministeriale, deriva dal tenore testuale del primo capoverso dell'art. 32 impugnato, che prevede espressamente che l'autorizzazione dell'attività di cava per l'estrazione della trachite possa operare in deroga ai limiti imposti nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave

Per questi motivi la Corte dichiara dunque non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, lett. c), l.r. 13/2018. della l.r. Veneto 13/2018), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.