



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 6 del 02/04/2024	BUR n°16 del 05/04/2024
ID:SI24006	Esito: In corso d'esame	(Scadenza 04/06/2024)

Riordino normativo dei materiali da cave e materiali lapidei.

La legge regionale, che detta norme per il “Riordino normativo dei materiali da cave e materiali lapidei” è censurabile in quanto alcune disposizioni, nell’eccedere le competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo statuto speciale di autonomia (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive integrazioni e Modificazioni), risultano costituzionalmente illegittime, in quanto contrastanti con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” di cui all’articolo 117, comma 2, lett. s), Cost.), materia, quest’ultima “trasversale” e “prevalente”, che si impone integralmente nei confronti delle Regioni che non possono contraddirla, spettando allo Stato, per costante giurisprudenza costituzionale, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale.

Il carattere trasversale della materia della tutela dell’ambiente se, da un lato, legittima le Regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall’altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell’ambiente e alla salvaguardia del territorio (ex plurimis, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016, n. 249 del 2009, Corte Cost.).

Ciò tenuto, altresì, conto che la funzione della salvaguardia ambientale/paesaggistica costituisce elemento fondamentale e prevalente della gestione del territorio, così come chiaramente

delineato anche dalla giurisprudenza costituzionale (vds. sentenze Corte Cost. n. 189/2016, Corte Cost., n. 182/2006 e n. 183/2006; Corte Cost. n. 478/2002; Corte Cost. n. 345/1997 e Corte Cost. n. 46/1995 e ordinanze Corte Cost. nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993.) e da quella amministrativa, (vds. Cons. Stato, Sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839; Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222).

In tale contesto non può non evidenziarsi che seppur l'art. 14, comma 1, lettera f) e n), contenuto nella Sezione I (che contempla le funzioni dell'assemblea regionale), Titolo II (che elenca le funzioni degli organi regionali) dello Statuto speciale della Regione Sicilia, approvato con il r.d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455 e successive modificazioni e integrazioni, riconosce alla Regione una potestà legislativa primaria rispettivamente in materia di "urbanistica" (lett. f)) e di «tutela del paesaggio» (lett. n)), ciò tuttavia non vale ad affermare che dette competenze legislative esclusive possano esercitarsi, così come per tutte le materie indicate nel citato art. 14, senza alcun limite. Infatti, la Regione deve rispettare, oltre che i precetti costituzionali, anche le c.d. «norme di grande riforma economico-sociale» poste dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative.

Tra queste ultime, per quel che occupa, rilevano quelle poste dalla legislazione statale nel cui novero è ricompreso il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente).

Ciò premesso, l'art. 14 della legge regionale in esame reca modifiche all'articolo 2 della legge regionale 5 luglio 2004, n. 10, in materia di procedure di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti da cava, sostituendone integralmente il comma 3, che prevede ora una nuova disciplina in forza della quale le istanze di variante alle autorizzazioni di cava (relative alle attività che ricadono nelle aree di cui al Piano Regionale dei materiali di cava e dei materiali lapidei di pregio e non rientranti nelle procedure di rinnovo delle predette autorizzazioni, purché insistenti su aree prive di vincoli paesaggistici e ambientali) sono considerate modifiche o estensioni non sostanziali e, quindi, non necessitano della verifica di assoggettabilità a VIA di cui al punto 8, lettera t), dell'allegato 4 della parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a condizione che ricorrano una serie di presupposti elencati dalla norma novellata.

Sotto il profilo procedurale, si prevede che le istanze di variante siano autorizzate dall'ingegnere capo del distretto minerario entro novanta giorni con le modalità previste dall'articolo 1, commi 1 e 2 della legge regionale 1° marzo 1995, n. 19, mentre quelle per la riduzione dell'area di cava sono autorizzate entro il più breve termine di sessanta giorni indipendentemente dal regime vincolistico insistente sulle stesse aree.

Al riguardo si osserva che la norma regionale prevede una valutazione di carattere tecnico discrezionale rimessa ad organi di

natura tecnica circa l'esistenza delle condizioni previste dalla normativa statale per precedere alla verifica di assoggettabilità a VIA di cui all'anzidetto decreto legislativo n. 152 del 2006.

Ai fini della tutela ambientale non possono essere aprioristicamente elencate, in un numero definito, le varianti sostanziali ai progetti autorizzati con la conseguenza che siffatta modalità si pone in diretto contrasto con l'art. 5 del D.lgs. 152/2006 che al comma 1 lettera l bis) fornisce la definizione di modifica sostanziale: "modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto: la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana....(omissis)".

Dal quadro di sintesi dianzi delineato rileva, in maniera palese, il contrasto delle disposizioni regionali in esame con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in quanto determina una «lesione diretta» dei beni dell'ambiente, culturali e paesaggistici tutelati con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale (sentenza n. 66/18 Corte Cost., punto 2.2. del Considerato in diritto).

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi 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 (sentenza n. 199 del 2014 Corte Cost.; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007 Corte Cost.).

Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale «materia-obiettivo» non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela. (ibidem, punto 2.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 172/18 Corte Cost., punto 6.2. del Considerato in diritto; sentenza n. 178/18 Corte Cost., punto 2.1. del Considerato in diritto).

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo

comunitario e statale, la legge regionale in argomento è da ritenersi in contrasto con il parametro costituzionale di cui al secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., in quanto essa interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009 Corte Cost.), nella quale rientra la disciplina della tutela del paesaggio, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008, Corte Cost.).

Si ricorda in proposito anche la recentissima sentenza n. 82 depositata il 10 maggio 2024, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2023, che prevedeva l'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, sino al 31 dicembre 2023, delle «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni», a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo fosse garantito il ripristino dello stato dei luoghi, disposizione impugnata dal Governo per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

In primo luogo, la Corte ha ritenuto che il legislatore regionale abbia introdotto una deroga all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che prevede la necessità dell'autorizzazione paesaggistica. In tal modo, la Regione si è sostituita al legislatore statale, cui spetta, per costante giurisprudenza costituzionale, determinare presupposti e caratteristiche di tale autorizzazione, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

In secondo luogo, la Corte ha affermato che anche l'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale configurino la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost, in quanto non indicando alcun limite alla capienza dei parcheggi, si consentiva anche la realizzazione per più di 500 posti auto, in contrasto con il punto 7, lettera b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, che assoggetta i parcheggi di tali dimensioni, a prescindere dalla loro natura temporanea o stabile, alla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale.

Sotto questo profilo, la Corte ha richiamato il proprio costante orientamento secondo cui non spetta alle regioni decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione

dalle verifiche di impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali, anche dotate di particolare autonomia.

Per i motivi esposti la legge regionale in oggetto, limitatamente all'articolo 14, deve essere impugnata per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma 2, lett. s) Cost., in riferimento ai parametri interposti dianzi citati.