



Milano, 29/03/05
Prot. n. 619/2005/CT

Sentenza Corte Costituzionale del 18 marzo 2005: illegittima la norma regionale che disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali e riconoscimento della "tutela dell'ambiente" come un valore costituzionalmente protetto.

Con sentenza 18 marzo 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria del 3 gennaio 2000, n. 2 (*Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni*), come modificata dalla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 26 (*Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni*), nella parte in cui disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali.

La Regione Umbria osservando che, con la modifica del titolo V della Costituzione, la materia delle cave non è più indicata fra quelle di competenza statale esclusiva o concorrente, la stessa dovesse rientrare nell'ambito della competenza esclusiva delle Regioni di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. E' facendo applicazione di questo potere la Regione Umbria ha emanato una legislazione in materia di cave che stabilisce, fra l'altro, norme e divieti relativi alle attività di cava all'interno dei parchi regionali e nazionali.

La Corte ha evidenziato come, con tale norma, *"non si è semplicemente disciplinata la materia "cave", ma quella delle cave quando le stesse insistano in un parco, e pertanto la materia "cave" va ad intrecciarsi con il valore ambiente, con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza in precedenza richiamata, secondo cui, quando viene toccato tale valore, la Regione può legiferare, ma solo per fissare limiti ancor più rigorosi di tutela, senza dunque alcuna possibilità di introdurre deroghe al divieto di coltivare cave nei parchi"*. E ancora che *"La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003)"*.

In relazione all'Ambiente, ed in particolare all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la Corte ha affermato che *"non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale"*.

Dalla sentenza si ricava che, mentre nel caso dei parchi nazionali *“la legge regionale si pone in contrasto con la norma statale che stabilisce che le deroghe possono essere poste in essere solo con un regolamento adottato dal Ministero dell’ambiente d’intesa con le regioni”*, analoga disposizione non esiste in tema di parchi regionali, *“la cui disciplina è riservata dalla stessa legge n. 394 del 1991 alla Regione”*. *“Il parco regionale è infatti tipica espressione dell’autonomia regionale”* e perciò, in tal caso, la normativa regionale risulta essere rispettosa della disciplina statale.

In conclusione, la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003); inoltre, è ammessa una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, ma non una norma che deroghi le leggi dello Stato.

Cristian Tolettini

Settore Ambiente

Segreteria Politica Federale

ctolettini@leganord.org

Sentenza Corte Costituzionale 18 marzo 2005, n. 108

Repubblica italiana
In nome del popolo italiano

La Corte Costituzionale
composta dai Signori:
(*omissis*)
ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'articolo 5 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni) e dell'articolo 18-ter, comma 1, della stessa legge n. 2 del 2000, introdotto dall'articolo 21 della predetta legge n. 26 del 2003, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 5 marzo 2004, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;
udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;
uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'avvocato Maurizio Pedetta per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso depositato in data 11 marzo 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'articolo 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), per violazione degli articoli 11, comma 3, lettera b), e 22, lettera d), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), da ritenere, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quali standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex articolo 117 della Costituzione; nonché dell'articolo 18-ter, comma 1, della citata legge regionale n. 2 del 2000, introdotto dall'articolo 21 della legge regionale n. 26 del 2003, per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata si sovrappone in parte alla legge statale 6 dicembre 1991, n. 394, il cui articolo 1 dispone che la legge stessa è attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione. In virtù di tale richiamo, le norme contenute nella legge quadro statale costituiscono il parametro per valutare la legittimità costituzionale delle norme che le Regioni, nell'ambito della propria competenza legislativa, adottano in materia.

L'articolo 5 della legge impugnata disciplina le aree di cava, disponendo, tra l'altro (comma 2, lettera g), che è vietata l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno dei parchi nazionali o regionali, con la sola eccezione (commi 3 e 5) di interventi di ampliamento (solo per interventi in corso di attività alla data di entrata in vigore della norma impugnata e solo per l'estrazione di pietre ornamentali) o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, e in ogni caso solo nelle ipotesi previste dal Prae (programma regionale attività estrattive), per le quali la Giunta regionale esprime parere vincolante.

Tale norma viola, ad avviso del ricorrente, l'articolo 11, comma 3, lettera b), della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, che, tra le attività vietate all'interno del parco, indica l'apertura di cave nonché l'asportazione di minerali, e l'articolo 22, comma 1, lettera d), che indica tra i principi fondamentali per la disciplina delle aree protette l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11.

La norma regionale antepone interessi economici di sfruttamento del territorio alla tutela dell'ambiente, e, quindi, viola l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Quest'ultima norma esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente, ponendo un limite agli interventi regionali che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

L'articolo 21 della legge della Regione Umbria n. 26 del 2003 introduce nella legge regionale n. 2 del 2000 l'articolo 18-ter, il cui primo comma dispone che "i materiali provenienti da scavi di opere civili assimilabili ai materiali di cava e non impiegati nella realizzazione delle opere stesse, sono ceduti a titolo gratuito al Comune competente per territorio, qualora eccedano la quantità di ventimila metri cubi totali"; il secondo comma stabilisce invece che il Comune utilizza i materiali di cui al comma primo per le finalità di cui al quarto comma dell'articolo 12 (tutela dell'ambiente), ovvero

dispone per il loro conferimento, a titolo oneroso, a impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale.

Detta norma violerebbe gli articoli 3, 41 e 42 della Costituzione (libertà di iniziativa economica privata e diritto di proprietà) perché concretizzerebbe un'espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa (risparmio di spesa nell'acquisto degli inerti o cessione dietro corrispettivo); si porrebbe inoltre in contrasto con l'articolo 117 della Costituzione perché inciderebbe sulla materia "ordinamento civile", riservata dal predetto articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, alla competenza esclusiva dello Stato.

2. - Con memoria depositata il 27 marzo 2004, si è costituita la Regione Umbria, chiedendo che il ricorso dello Stato sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Osserva la Regione Umbria che la materia delle cave era assegnata alla potestà legislativa concorrente della Regione fin da prima della modifica del titolo V della Costituzione.

Non essendo ora la materia delle cave indicata fra quelle di competenza statale esclusiva o concorrente, si può dedurre che la stessa rientri nell'ambito della competenza esclusiva delle Regioni di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, ed è facendo applicazione di questo potere che la Regione Umbria ha emanato una legislazione in materia di cave.

Inoltre, non esisterebbe un divieto assoluto di svolgere attività di cave nelle aree protette, tanto che la stessa legge n. 394 del 1991 prevede che tale divieto sia derogabile, peraltro neppure con legge, ma con il semplice regolamento del parco (articolo 11, comma terzo).

L'articolo 5 impugnato, poi, sarebbe riproduttivo del divieto di cui all'articolo 11 della legge n. 394 del 1991; inoltre non sarebbero indicati i motivi della violazione, con la conseguente inammissibilità della censura.

Il principio del divieto di svolgere attività di cava nelle aree protette, inoltre, sottolinea la Regione, si riferisce all'apertura di nuove cave, non anche a quelle in esercizio in base a regolare concessione o dismesse senza che sia stata attuata la riambientazione del relativo sito, alle quali si indirizza la disciplina di non assoluto divieto della Regione Umbria. L'articolo 5 impugnato è volto a regolare l'attività di cava in vista del suo esaurimento ovvero successiva allo stesso, al fine di una ricomposizione ambientale in un quadro programmatico enunciato dall'articolo 1 della legge regionale n. 2 del 2000. Il terzo comma, infatti, consente, nei soli casi previsti dal Programma regionale attività estrattive, esclusivamente interventi di completamento di cave in esercizio o di reinserimento o di recupero ambientale di cave dismesse, così da realizzare il ripristino morfologico del sito di cava e il recupero delle naturalità preesistenti (articolo 2, comma primo, del regolamento regionale 24 maggio 2000, n. 4, che definisce i concetti di reinserimento e ricomposizione ambientale dei siti di cava). Infine gli interventi di ampliamento sono limitati a quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali e che comunque siano già in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Quanto alla censura riguardante l'articolo 18-ter inserito nella legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, essa sarebbe inammissibile: con riguardo agli articoli 3, 41, e 42 Cost., perché con il nuovo titolo V della Costituzione lo Stato potrebbe impugnare le leggi regionali solo per difetto o eccesso di competenza (cfr. sentenza n. 282 del 2002) e non per altri vizi; quanto all'articolo 117 Cost., perché non vi è motivazione alcuna con riferimento a tale parametro (cfr. sentenza n. 63 del 2000).

Nel merito, la ratio della disposizione della legge regionale impugnata è quella di impedire la trasformazione di scavi in cave permanenti mediante la previsione di un deterrente - il conferimento al Comune del materiale eccedente i ventimila metri cubi non impiegato nella realizzazione delle opere - per scavi non giustificati dalle caratteristiche dell'opera da realizzare; inoltre la deroga alla potestà legislativa in materia di rapporti tra privati si giustificerebbe per il raggiungimento delle finalità pubbliche connesse allo svolgimento delle competenze costituzionalmente assegnate alla Regione (sentenza n. 35 del 1992) e quale contributo al Comune connesso all'attività edilizia nonché ai vantaggi - di tipo meramente speculativo, e ai danni della collettività - da essa derivanti per chi la compie.

3. - Con memoria depositata in data 11 gennaio 2005, la Regione Umbria ha osservato che con l'articolo 2 della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2004, n. 34 (Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 - Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni. Modifica dell'articolo 22 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 26 - Ulteriori modificazioni nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2), l'articolo 18-ter, oggetto di impugnazione, è stato integralmente sostituito.

La nuova disciplina elimina la previsione - oggetto delle censure da parte dello Stato e che peraltro non ha mai avuto applicazione - della cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali provenienti da scavi per la parte eccedente i ventimila metri cubi.

In luogo di simile previsione la legge ora stabilisce semplici facoltà per chi realizza opere pubbliche o private, quali quella di stoccare i materiali provenienti da tali lavori in aree messe a disposizione dal Comune, o quella di conferire tali materiali a titolari di autorizzazione di cava per essere utilizzati nell'attività di ricomposizione ambientale.

Pertanto, conclude la Regione, deve ritenersi intervenuta la cessazione della materia del contendere in conseguenza dell'avvenuta abrogazione della norma impugnata e dell'emanazione di una diversa disciplina.

Quanto all'impugnazione dell'articolo 5 della legge regionale n. 2 del 3 gennaio 2000, nel richiamare gli argomenti sostenuti nella precedente memoria, la Regione Umbria precisa che la competenza regionale in materia di cave è riconosciuta anche dalla parte ricorrente quando afferma che la legge n. 394 del 1991 è una legge quadro, che, come tale, detta principi fondamentali, quindi riconoscendo che si versa in ipotesi di competenza concorrente. L'articolo 5 impugnato sarebbe coerente con l'articolo 11 della legge n. 394 del 1991, perché al comma 2 esso amplia l'ambito del divieto di istituire cave dai soli parchi alle aree contigue. Quanto ai commi 3 e 5 dello stesso articolo, vengono

consentiti solo interventi collocati in una prospettiva programmatica, incentrata sul Programma regionale attività estrattive, mentre, quanto agli interventi di ampliamento consentiti, ovverosia quelli riguardanti l'estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge, è permessa solo un'attività di tipo prettamente artigianale, irrilevante per superficie e quantità dei materiali di cava sotto il profilo dell'incidenza ambientale. Infine gli interventi attuabili nei parchi sono sottoposti al parere vincolante della Giunta regionale, ai fini della verifica della compatibilità ambientale dell'esercizio della cava.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso depositato in data 11 marzo 2004, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'articolo 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), nella parte in cui, nel vietare l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno dei parchi nazionali o regionali, prevede la possibilità di deroghe (commi 3 e 5) per interventi di ampliamento (sia pure solo per interventi in corso di attività alla data di entrata in vigore della norma impugnata e solo per l'estrazione di pietre ornamentali) o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, sia pure in ogni caso solo nelle ipotesi previste dal Prae (Programma regionale attività estrattive) per le quali la Giunta regionale esprime parere vincolante. La norma impugnata violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, e le norme interposte di cui all'articolo 11, comma 3, lettera b), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che, tra le attività vietate all'interno del parco, indica l'apertura di cave nonché l'asportazione di minerali, e stabilisce che eventuali deroghe siano previste con regolamento adottato dall'ente Parco; nonché all'articolo 22, comma 1, lettera d), della stessa legge, che indica, tra i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette.

Con lo stesso atto il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18-ter della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2, introdotto dall'articolo 21 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26, in quanto, disponendo (comma 1) che i materiali provenienti da scavi di opere civili non impiegati nella realizzazione delle opere stesse sono ceduti a titolo gratuito al Comune competente per territorio, qualora eccedano la quantità di ventimila metri cubi totali; e stabilendo (comma 2) che il Comune utilizza i materiali di cui al comma 1, per finalità di tutela dell'ambiente, ovvero dispone per il loro conferimento, a titolo oneroso, a impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale, violerebbe gli articoli 3, 41 e 42 della Costituzione (principio di uguaglianza, libertà di iniziativa privata e diritto di proprietà), concretizzando un'espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa (risparmio di spesa nell'acquisto degli inerti o cessione dietro corrispettivo), nonché l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, incidendo sulla materia "ordinamento civile", riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

2. - In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Umbria per omessa indicazione dei motivi della impugnazione.

Detti motivi, sia pure molto succintamente, sono indicati. Infatti lo Stato, nel suo ricorso, dopo avere descritto la norma impugnata, dopo avere citato i parametri costituzionali asseritamente violati e le relative norme interposte, e soprattutto dopo aver affermato che la norma regionale si sovrappone alla legge-quadro statale in tema di parchi nazionali, afferma che l'articolo 117 della Costituzione esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente, ponendo un limite agli interventi regionali che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

Ciò è sufficiente per respingere l'eccezione della resistente.

3. - Va innanzitutto esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge regionale n. 2 del 2000, come sostituito dall'articolo 5 della legge regionale n. 26 del 2003.

3.1. - La questione è fondata relativamente ai parchi nazionali.

Lo Stato - in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (tutela dell'ambiente) - solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, come sostituito dall'articolo 5 della legge della Regione Umbria n. 26 del 2003, che individua nella Regione il soggetto competente a disciplinare le cave quando le stesse siano all'interno di un parco nazionale o regionale.

La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003). Relativamente all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con

interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003).

La legge quadro statale sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), premessa una prima parte (articoli 1-7) di carattere generale, presenta un titolo II dedicato alle aree naturali protette nazionali (articoli 8-21) ed un titolo III dedicato alle aree protette naturali regionali (articoli 22-28).

Lo Stato, nel fissare gli standard di tutela uniformi, con l'articolo 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991, prevede che l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco nazionale è disciplinato con regolamento e, con il successivo comma 3, lettera b), stabilisce, fra l'altro, che nei parchi nazionali sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali.

La legge regionale impugnata, nel vietare l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali, comprese le aree contigue (articolo 5, comma 2, lettera g), consente, all'interno dei predetti, interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, come definiti e nei soli casi previsti dal Prae (articolo 5, comma 3), aggiungendo che "per gli interventi ricadenti all'interno degli ambiti di cui alla lettera g) del comma 2 nella Conferenza di cui al comma 7 dell'articolo 5-bis la Giunta regionale esprime parere vincolante, fermo restando che non sono consentiti interventi di ampliamento ad eccezione di quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della presente legge" (articolo 5, comma 5).

Dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali (articolo 11, comma 3, lettera b, della legge n. 394 del 1991) e la norma regionale impugnata emerge evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

Né appare fondata la deduzione della Regione Umbria secondo cui la normativa impugnata sarebbe legittima, in quanto emanata nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di cave a seguito della modifica del titolo V della Costituzione. E' infatti sufficiente osservare che nel caso di specie non si è semplicemente disciplinata la materia "cave", ma quella delle cave quando le stesse insistano in un parco, e pertanto la materia "cave" va ad intrecciarsi con il valore ambiente, con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza in precedenza richiamata, secondo cui, quando viene toccato tale valore, la Regione può legiferare, ma solo per fissare limiti ancor più rigorosi di tutela, senza dunque alcuna possibilità di introdurre deroghe al divieto di coltivare cave nei parchi.

Secondo la Regione, poi, non esisterebbe un divieto assoluto di svolgere attività di cava nelle aree protette, tanto che la stessa legge n. 394 del 1991 prevede che tale divieto sia derogabile, peraltro neppure con legge, ma con il semplice regolamento del Parco, con la conseguenza che se la deroga può essere effettuata da un regolamento, a maggior ragione si potranno effettuare deroghe tramite legge.

Anche questa tesi è infondata. È bensì vero che è il regolamento che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, ma qui non viene in rilievo il rapporto di gerarchia legge-regolamento, ma il fatto che la competenza a disciplinare la materia delle deroghe al divieto di cave nel parco è attribuita in via esclusiva, da una legge statale, al regolamento del Parco. L'illegittimità costituzionale della norma dunque deve individuarsi non già in una presunta inammissibilità di deroghe al divieto di cave nel parco, ma nel fatto che tali deroghe possono essere eventualmente adottate tramite regolamento del Parco, che viene approvato dal Ministro dell'ambiente d'intesa con le regioni interessate (cfr. in questo senso l'articolo 11, comma 6, della legge n. 394 del 1991).

Né si può convenire - in presenza della perentorietà dell'enunciazione contenuta nell'articolo 11, comma 3, lettera b), della legge n. 394 del 1991, secondo cui "sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave" - con la interpretazione offerta dalla difesa regionale, secondo la quale il divieto di svolgere attività di cava nelle aree protette si riferisce all'apertura di nuove cave, non anche a quelle in esercizio in base a regolare concessione o dismesse senza che sia stata attuata la riambientazione del relativo sito, alle quali si indirizza la disciplina di non assoluto divieto della Regione Umbria.

Parimenti infondata è poi la tesi regionale per la quale gli interventi di ampliamento sarebbero limitati a quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali e che comunque siano già in corso alla data di entrata in vigore della presente legge: secondo la giurisprudenza costituzionale, non sono ammissibili deroghe in peggio alla protezione dell'ambiente, senza che si possa distinguere tra "piccole deroghe" (tollerate) e "grandi deroghe" (non tollerate).

3. 2. - La questione non è, invece, fondata per quanto riguarda i parchi regionali.

Con riferimento alle aree naturali protette regionali, l'articolo 22 della legge n. 394 del 1991 dispone che l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo i criteri stabiliti con legge regionale, rientra fra i principi fondamentali per la disciplina di tali aree.

La legge regionale impugnata stabilisce in linea di principio il divieto di condurre cave nei parchi regionali, in conformità all'articolo 11 della legge n. 394 del 1991. La legge stabilisce altresì, in alcune ipotesi ben circoscritte, la possibilità di deroghe a tale divieto. Anche queste disposizioni sono conformi ai principi di cui all'articolo 11, che parimenti prevede tale possibilità, e pertanto non può sostenersi che la legge regionale disponga arbitrariamente delle deroghe in peius in materia di ambiente. Essa ha, dunque, secondo il dettato dell'articolo 22 della legge n. 394 del 1991, semplicemente riprodotto i principi fondamentali per la disciplina delle aree protette, in conformità a quanto disposto dall'articolo 11 della stessa legge.

Nel caso dei parchi nazionali, però, la legge regionale si pone in contrasto con la norma statale che stabilisce che le deroghe possono essere poste in essere solo con un regolamento adottato dal Ministero dell'ambiente d'intesa con le

regioni, mentre analoga disposizione non esiste in tema di parchi regionali, la cui disciplina è riservata dalla stessa legge n. 394 del 1991 alla Regione.

Il parco regionale è infatti tipica espressione dell'autonomia regionale. Deve a questo proposito menzionarsi l'articolo 23 della legge n. 394 del 1991, che stabilisce che il Parco regionale è istituito con legge regionale e determina altresì i principi del regolamento del Parco.

Inoltre, l'articolo 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 prevede che il regolamento del Parco regionale può anche non essere adottato. E' allora evidente che, in sua mancanza, la disciplina delle attività di cava non può che essere quella regionale, perché altrimenti il Parco regionale non potrebbe usufruire di deroghe al divieto di istituire cave nei parchi, dovendosi fare applicazione dell'articolo 11 della legge n. 394 del 1991, che vieta le cave nel Parco salvo diversa previsione regolamentare.

Ancora, la norma impugnata è altresì rispettosa di un altro principio dettato in tema di parchi regionali dall'articolo 22 della legge n. 394 del 1991, quello, espresso dal comma 1, lettera c), della partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta. Infatti, tra i soggetti che partecipano al Prae (Piano regionale attività estrattive), che costituisce la sede di decisione in merito ad alcune delle possibili deroghe al divieto di condurre cave nei parchi, vi sono anche enti locali diversi dalle regioni (cfr. l'articolo 4 della legge regionale impugnata).

Infine, proprio il rinvio al Prae testimonia che la legge della Regione Umbria lascia spazio, oltre che alla partecipazione degli altri enti locali, anche all'emanazione di norme di carattere regolamentare di ulteriore dettaglio, e dunque ad un eventuale regolamento del Parco regionale che voglia per ipotesi, in conformità ai criteri dettati dalla norma regionale impugnata, fissare in modo più analitico la disciplina delle cave nei parchi regionali.

4. - Passando all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18-ter della legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, introdotto dall'articolo 21 della legge n. 26 del 2003, si deve dichiarare, conformemente alle conclusioni della difesa erariale nel corso della pubblica udienza, la cessazione della materia del contendere, trattandosi di norma che, successivamente alla proposizione del ricorso (marzo 2004), è stata integralmente sostituita dall'articolo 2 della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2004, n. 34 (Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 - Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni. Modifica dell'articolo 22 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 26 - Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2), che non prevede più la cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali di cava eccedenti una determinata quantità.

Per questi motivi

La Corte Costituzionale

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'articolo 5 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), nella parte in cui disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali;

b) dichiara non fondata, salvo quanto disposto al capo a), la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

c) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18-ter, comma 1, della citata legge regionale n. 2 del 2000, introdotto dall'articolo 21 della predetta legge regionale n. 26 del 2003, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2005.

(omissis)

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2005.