

PUBBLICAZIONI DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA  
DI DIRITTO URBANISTICO

nuova serie

4

Pubblicazioni dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (nuova serie)

1. G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, 2006
2. M.A. Sandulli, M.R. Spasiano, P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, 2006
3. P. Stella Richter, R. Ferrara, C.E. Gallo, C. Videtta (a cura di), *Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse*, 2008

SVILUPPO SOSTENIBILE  
E REGIME GIURIDICO DEI PARCHI

Atti del Convegno  
Polizzi Generosa, 20 ottobre 2006  
Parco delle Madonie

a cura di  
MARIA IMMORDINO  
NICOLA GULLO

Editoriale Scientifica

L'Associazione italiana di diritto urbanistico – AIDU – è sorta nel 1996 per iniziativa di alcuni studiosi di diritto pubblico, anche su sollecitazione di colleghi francesi e di altri paesi europei che avevano già promosso la costituzione di una “Association internationale du droit de l'urbanisme”. All'Associazione internazionale fanno capo oggi analoghe associazioni in Belgio, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svizzera.

Scopo dell'Associazione è contribuire all'approfondimento pratico e teorico ed alla diffusione delle conoscenze e delle informazioni in tema di utilizzazione, trasformazione e tutela del territorio e dell'ambiente, con particolare attenzione agli studi e alle ricerche di diritto urbanistico ed ambientale.

Soci dell'Associazione sono studiosi ed operatori che – dal punto di vista proprio delle diverse discipline – si occupano dei problemi delle regole relative all'utilizzazione ed alla tutela del territorio e dell'ambiente.

Il volume è stato pubblicato con i contributi:  
Fondazione CRT  
Compagnia di San Paolo  
Collegio Costruttori Edili - ANCE Torino.

*Tutti i diritti sono riservati*

Editoriale Scientifica srl  
© Copyright 2008  
Via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
[www.editorialescientificasrl.it](http://www.editorialescientificasrl.it)  
[es@editorialescientificasrl.it](mailto:es@editorialescientificasrl.it)  
ISBN 978-88-6342-033-3

# Aree naturali protette *vs.* attività estrattiva (osservazioni sul dissidio tra tutela dell'interesse ambientale e tutela dell'interesse economico)

Stefano Villamena\*

SOMMARIO: 1. Prologo – 2.1. Attività estrattive e legge quadro sulle aree protette – 2.2. Tutela dei parchi e competenze regionali: tra autonomia e differenziazione (forse) «insostenibile» – 3. Epilogo: il «tempo» di adeguare le regole?

## 1. Prologo

Sempre più frequentemente la componente economica trova accogliamento e si affianca alle considerazioni del giurista positivo<sup>1</sup>. Nell'ambito delle aree protette<sup>2</sup>, le attività estrattive costituiscono uno dei possibili ri-

\* Ricercatore di Diritto amministrativo nell'Università di Macerata.

<sup>1</sup> Ne costituisce un esempio evidente anche il recente convegno dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo su «Analisi economica e diritto amministrativo» (Venezia, 28 e 29 settembre 2006). Di cui i materiali si possono utilmente reperire nel sito *web www.diritto-amministrativo.org*.

<sup>2</sup> La classificazione delle «aree protette» (tra cui i parchi nazionali e i parchi naturali regionali) è stabilita dall'art. 2, della legge quadro sulle aree protette (l. n. 394/1991). È stato recentemente rilevato che la categoria delle «aree protette» (per effetto della normativa comunitaria) vada oltre quelle «tradizionali» (relative ai parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali) perché ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette. Si veda, a tale proposito, F. DI DIO, *La Corte europea e le misure di salvaguardia nei siti di importanza comunitaria proposti dall'Italia*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, 226 ss.; ID., *La classificazione normativa delle aree naturali protette di diritto comunitario: rilievi critici e problemi aperti*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, 358 ss.; ID., *Cave, vincolo paesaggistico ambientale ed aree naturali protette: una giurisprudenza costante*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005, 226 ss.. In merito alla *vis expansiva* delle aree protette provocata dalla influenza comunitaria si veda, Tar Marche, sent. n. 1324/2003 (reperibile sul sito *web www.giustizia-amministrativa.it*) relativa alle aree *bio-italy*. In generale sulle aree protette si veda, F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 203 ss.; per una analisi concreta rispetto ad alcune esperienze regionali, si vedano C. BASEGGIO, *Il nuovo sistema delle Aree protette dell'Emilia-Romagna come strumento per la gestione e la valorizzazione del territorio*, in *Ist. fed.*, 2004, 919 ss.; M. GIUFFRIDA, *La legge della Regione Calabria sulle aree protette*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, 52 ss.; infine, per alcuni spunti

svolti economici della tematica inerente la conservazione del bene «ambiente»<sup>3</sup>. Le attività estrattive però – specialmente quelle di cava e miniere – si pongono in contrapposizione più o meno forte e stridente con la conservazione dei luoghi naturali nel proprio stato originario<sup>4</sup>.

A tale riguardo, l'assunto dal quale si muove – tanto per chiarire fin da subito gli obbiettivi del presente contributo – è costituito dal fatto che la disciplina che regola la materia «cave nei parchi» – almeno per la parte contenuta nella legge quadro sulle aree protette<sup>5</sup> – non sia più adeguata al mutato contesto costituzionale, e che – diversamente dal quadro legislativo vigente – sia necessario ricondurla *quanto più possibile* a livello statale.

### 2.1. Attività estrattive e legge quadro sulle aree protette

Il regolamento dei rapporti fra la difesa ambientale e l'esercizio di attività estrattive può essere ricondotto al paradigma della *regola* e della *eccezione*. Nel nostro ordinamento amministrativo la *regola* è costituita dal

di diritto comparato sul tema delle aree protette, si veda: F. SALVIA, *Aree protette, proprietà e interessi ambientali*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, 637 ss.

<sup>3</sup> Sulle problematiche giuridiche relative al rapporto tra tutela dell'ambiente e «sviluppo sostenibile» si veda, F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 235 ss.; nonché I.M. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in *Dir. econ.*, 2001, 333 ss.

<sup>4</sup> Vale la pena ricordare il quadro a *tinte fosche* (e forse oltremodo pessimistico) dipinto dalla Corte di Cassazione (Cass. pen., 8 febbraio 1991, in *Foro it.*, 1991, II, 720 ss.) secondo cui l'apertura di una cava comporta «profondi mutamenti geomorfologici delle aree, determina fenomeni di instabilità geotecnica, interessa tutte le risorse naturali esistenti, compresa flora e fauna anche delle zone limitrofe, può intaccare ed inquinare le risorse idriche anche sotterranee, investire o squilibrare le infrastrutture esistenti, sconvolgere vincoli e destinazioni del P.R.G., imponendo una imprevista richiesta di servizi aggiuntivi (strade di accesso, energia, infrastrutture strumentali), influenzando sugli insediamenti vicini, incidendo sul valore delle aree, deturpando il paesaggio anche a lunga distanza, favorendo discariche abbandonate di rifiuti ed obbligando a costosi piani di riassetto ambientale». In merito alla problematica dell'inquinamento atmosferico a causa della frantumazione dei materiali di cava (con evidenti ripercussioni sulla «sanità pubblica») si veda, altresì, Cass., sez. III, Pen., sent. n. 13534/1999, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, 328 ss. (con annotazione di M. FABRIZIO, *Emissioni in atmosfera da cave e regime autorizzatorio*).

<sup>5</sup> Vale a dire la legge n. 394/1991 e in particolare il combinato disposto degli artt. 11, comma 3, lett. *b*, e comma 4 e 22, comma 1, lett. *d*.

divieto di apertura ed esercizio di cave e miniere all'interno dei parchi, l'*eccezione* è invece costituita dalla derogabilità del divieto medesimo nelle forme e nei modi che saranno specificati successivamente<sup>6</sup>.

Se, a primo impatto, potrebbe sembrare logico e ragionevole immaginare che all'interno di un'area destinata a parco (nazionale o regionale che sia, qui non rileva) siano vietate le attività e le opere che possano comprometterne gli ambienti naturali o il paesaggio<sup>7</sup>, ad una considerazione più approfondita ci si accorge che il nostro Legislatore statale sia andato ben oltre.

Apprendo la propria prospettiva al di là della semplice conservazione dei luoghi naturali<sup>8</sup>, il Legislatore statale ha abbracciato piani diversi ed ulteriori, che, a tutta prima, sarebbero potuti sembrare non propriamente conferenti con la disciplina del valore in esame. Così, alla tutela conservativa del bene<sup>9</sup>, ha aggiunto la c.d. tutela attiva e promozionale dei parchi, soprattutto attraverso l'incentivazione delle attività economiche compatibili<sup>10</sup>.

Rispetto al quadro descritto, il Giudice amministrativo in una recente sentenza ha efficacemente rilevato che: «(...) ogni volontà di utilizzazione economica delle aree tutelate come parchi naturali *deve* (n.d.r.) fare i conti con le esigenze di salvaguardia delle caratteristiche essenziali del bene tutelato (...)»<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Per un quadro di sintesi si veda, D. MONTINI TROTTI, *Commento all'art. 11*, in AA.VV., *Aree naturali protette*, Milano 1996, 103 ss.; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 212 ss.; M.E. VERINO, *Miniere, cave e parchi naturali*, in R. FEDERICI (a cura di), in *L'impresa mineraria*, Napoli, 2002, 173 ss.; sull'intreccio tra procedimenti ordinati alla tutela dell'ambiente e procedimenti ordinati alla disciplina amministrativa dell'impresa si veda, S. AMOROSINO, *Concessioni minerarie e tutela dell'ambiente*, in *L'impresa mineraria, op. cit.*, 111 ss.; in merito alla disciplina comunitaria può essere interessante il riferimento a E. ROMANO, *Recenti iniziative comunitarie in tema di sicurezza delle attività minerarie*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 197 ss..

<sup>7</sup> Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla attività venatoria, alle discariche, alla raccolta delle specie vegetali.

<sup>8</sup> Intesa come tutela meramente passiva.

<sup>9</sup> Quale espressione tipica della idea di parco in senso moderno.

<sup>10</sup> Nel senso indicato si veda l'art. 1, comma 4, della legge quadro sulle aree protette del 1991. Sulla tematica dei parchi, nel particolare rapporto con i problemi dello sviluppo, si veda F. TORTORELLI, *I parchi naturali tra tutela e sviluppo*, Padova, 1984, *passim*. In merito alla evoluzione del regime giuridico delle cave (nonché sulla natura del bene «cava») si veda, F. FRANCIOSI, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, 1997, *passim*.

<sup>11</sup> Sul punto si veda Consiglio di Stato, sent. n. 7472/2004 (reperibile nel sito web [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

La disciplina positiva si trova dunque «a fare i conti» con le logiche economiche e le innovazioni tecnologiche, il proprio *centro di gravità*, in tal modo, tende a spostarsi dalla protezione integrale del bene tutelato allo sviluppo equilibrato ed eco-compatibile dell'area protetta<sup>12</sup>.

Quanto sommariamente riferito non deve però meravigliare. Già prima della legge quadro del 1991, sussisteva una situazione estremamente conflittuale tra esigenze di tutela ambientale ed esigenze legate ad interessi economici<sup>13</sup>, che si era frapposta alla adozione di una disciplina organica sulle aree protette.

## 2.2. Tutela dei parchi e competenze regionali: tra autonomia e differenziazione (forse) «insostenibile»

Sul piano positivo, il combinato disposto degli artt. 11 e 22 della legge

<sup>12</sup> Sul punto si veda ancora Consiglio di Stato, sent. n. 7472, *cit.* Anche recentemente – in merito all'impatto economico della pianificazione ambientale – il Giudice amministrativo (Tar Veneto, sent. n. 2858/2006, reperibile nel sito web [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)) ha avuto modo di precisare che: la deliberazione del consiglio dell'ente parco regionale recante l'adozione del Piano Ambientale (la quale aveva incluso – all'interno del perimetro del parco medesimo – un'area su cui sorgeva un cementificio) è intervenuta tenendo conto «delle indubbie implicazioni di carattere economico *che* (n.d.r.) sono state attentamente considerate nella loro doverosa correlazione con le esigenze di protezione ambientale» (cfr. p.to 6.3. del Fatto e Diritto). La società ricorrente, infatti, oltre che per ragioni di legittimità formale, aveva richiesto l'annullamento del piano ambientale del parco perché a proprio avviso non era stato adeguatamente considerato il profilo per così dire *imprenditoriale* dell'attività privata che era stata lesa. Lo stabilimento (e la connessa attività economica) costituiva (secondo la ricorrente medesima): «uno stabilimento per la produzione del cemento di rilevante importanza, nel quale sono occupati più di 200 dipendenti», che garantiva «un indotto occupazionale per altre 300 persone» sulla quale, infine, erano state realizzate «opere di ammodernamento comportanti una spesa di 20 miliardi di lire circa» (cfr. p.to 1.1. del Fatto e Diritto). Più sfumata, ma, cionostante significativa, la recente decisione del Tar Sicilia, Palermo, sez. II, n. 202/2006 (reperibile nel sito web [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)) nella quale il Giudice di prime cure, pur non riferendosi direttamente a profili economici, ha annullato la determinazione dell'ente parco che autorizzava l'attività estrattiva nella cava a condizione che venisse ridotta l'altezza dei gradoni. Nel caso in esame, il Giudice amministrativo ha accolto le doglianze della società ricorrente le quali in parte erano fondate sulle «gravi perdite economiche» che avrebbe subito dall'attuazione di tale misura e sul fatto che «non sarebbe stato adeguatamente bilanciato l'interesse pubblico con il diritto alla iniziativa economica ed al lavoro».

<sup>13</sup> Cfr. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002, 425.

quadro del 1991, rappresenta il punto forse *più estremo* del *compromesso* tra interessi ambientali e interessi economici al quale si è accennato.

Il regolamento del parco<sup>14</sup> disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il relativo territorio, tra le quali: la costruzione di opere e manufatti, lo svolgimento di attività artigianali e commerciali, *etc...* La stessa disposizione stabilisce che nei parchi sono vietate «l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione dei minerali<sup>15</sup>», ma poi si prevede che, attraverso il regolamento del parco, si possano introdurre «eventuali deroghe ai divieti [...]», tra queste l'apertura e l'esercizio delle cave<sup>16</sup>.

Chiariti i presupposti normativi, che erano anche alla base delle considerazioni iniziali, occorre puntualizzare brevemente una serie di altri elementi utili per lo sviluppo di queste brevi note.

Il successivo art. 22 della legge quadro del 1991<sup>17</sup> disciplina il regolamento del parco nel caso specifico di parco regionale. Mediante il rinvio al più volte *cit.* art. 11, configura una sorta di equiordinazione tra il regolamento del parco nazionale e il regolamento del parco regionale, dimodochè i limiti e le facoltà ammesse per il primo risultano applicabili anche al secondo.

Per ciò che qui interessa, dunque, anche a livello regionale sono ammissibili deroghe ai divieti di esercizio di attività ed opere all'interno del parco attraverso lo strumento del regolamento *cit.*<sup>18</sup>

Il potere di specificare i territori che costituiscono «aree naturali protette», infine, spetta alle Regioni con riferimento specifico ai parchi e alle riserve naturali di interesse regionale (o locale)<sup>19</sup>.

Dal quadro fornito emerge che la disciplina statale ha lasciato ampi margini di autonomia alle Regioni. Questa scelta probabilmente si ricon-

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge quadro del 1991.

<sup>15</sup> Si veda art. 11, comma 3, lett. *b*, della legge *cit.*

<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge *cit.*

<sup>17</sup> In particolare al comma 1, lett. *d*.

<sup>18</sup> Per *incidens* è forse il caso di ricordare che gli *altri* strumenti di gestione del parco sono costituiti dal piano per il parco e dal nulla-osta (previsti dagli artt. 12 e 13 della legge quadro, *cit.*).

<sup>19</sup> Si veda art. 23, comma 1, della legge quadro. La «perimetrazione provvisoria» alla quale si riferisce l'articolo appena *cit.*, in realtà, è da intendersi come definitiva. Sul punto si veda, P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 648 ss. (spec. 666).

duce al fatto di consentire forme organizzative e gestionali più flessibili onde adeguare la tutela alle caratteristiche regionali e locali<sup>20</sup>.

Ma, tale riconoscimento, se guardiamo allo specifico fenomeno relativo al rapporto tra attività estrattiva e disciplina delle aree protette – o ancora più specificamente al rapporto tra parchi e cave – ha costituito, in taluni casi, un *vulnus* alla tutela che con la istituzione del parco si tentava di perseguire<sup>21</sup>.

La già accennata possibilità di deroga al divieto di esercizio di attività estrattive all'interno del parco, coniugata con la possibilità per il Legislatore regionale di definirne la perimetrazione, ha consentito di *graduare* il relativo livello di protezione fino al punto da rendere possibile il ribaltamento dell'ordine logico fissato dal Legislatore statale<sup>22</sup>.

Le aree nelle quali ammettere attività economiche potenzialmente *invasive* del bene ambientale<sup>23</sup> dovrebbero essere marginali rispetto a quelle nelle quali garantire il più rigoroso grado di tutela conservativa. Diversamente, invece, per il Legislatore regionale<sup>24</sup> (e nel caso in esame quello lombardo) i parchi regionali sono assunti quasi come se fossero dei *contenitori* al cui interno far convivere diverse *species* e alle quali far corrispondere diversi gradi e livelli di protezione.

La legge regionale, nel caso in esame, differenzia la tutela delle aree protette a seconda che si tratti di «parchi naturali», «riserve naturali», «monumenti naturali», «e altre zone meritevoli di una qualche forma di protezione», precisando che la parte della legge quadro che si applica alle aree protette medesime è (soltanto) quella relativa ai «parchi naturali»<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Si veda ancora MADDALENA, *op. cit.*, 673. A tale riguardo sembra utile, sul piano generale, il rinvio a M. IMMORDINO, *La tutela del paesaggio fra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Foro it.*, 1986, 1790 ss..

<sup>21</sup> Per una analisi sul rapporto «cave nei parchi» rispetto alle diverse discipline regionali (nonché al regime delle deroghe al quale si è più volte accennato) si veda, C. CORBETTA, *I rapporti tra piani dei parchi e piani delle attività estrattive nella legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, pp. 159 ss. (spec. 166 ss.) nella parte in cui si trattano le differenti discipline delle Regioni Marche, Liguria ed Emilia Romagna.

<sup>22</sup> Vale a dire della *regola* e della *eccezione* alla quale si è accennato in precedenza.

<sup>23</sup> Nel nostro caso attività di cava e miniera.

<sup>24</sup> Si tratta, in particolare, della legge regionale n. 32/1996 la quale ha apportato modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 86/1983 «Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale».

<sup>25</sup> In particolare si veda art. 1, comma 1, lett. a, l.r. Lombardia n. 86/1983, cit.

Di talché, quelle non comprese in questa ultima *species*, sono soggette a un regime di protezione più *blando* e a valutazioni legate a esigenze economiche (tra le quali, ovviamente, quelle concernenti le attività estrattive).

Questa impostazione normativa – suffragata dal Tar Lombardia<sup>26</sup> e confermata in appello dal Consiglio di Stato<sup>27</sup> – raggiunge l’obiettivo di sottrarre una parte delle «aree protette regionali<sup>28</sup>» alle disposizioni della legge quadro, determinando una sorta di «fuga dal sistema della conservazione della natura<sup>29</sup>» previsto dalla disciplina legislativa nazionale.

Nell’immagine icastica utilizzata, la «fuga» dal sistema ha ripercussioni più ampie che investono il livello costituzionale con riguardo specifico al nuovo art. 117 della Costituzione.

Sia dai lavori preparatori che dalla successiva giurisprudenza costituzionale relativa alla materia «ambiente<sup>30</sup>», infatti, trova conferma l’ipotesi che lo Stato possa fissare su questa materia *standard* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale<sup>31</sup>.

Ad avviso del Giudice delle leggi, in materia ambientale, risulta costituzionalmente non illegittima l’approvazione di una normativa regio-

<sup>26</sup> Si veda Tar Lombardia, sent. n. 2671/2001 (reperibile nel sito web [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). In questa decisione il Giudice di prime cure ha dichiarato la illegittimità di un piano territoriale di coordinamento del parco (si trattava del Parco regionale della Valle del Lambro) nella parte in cui prevedeva un divieto assoluto di attività estrattiva (il caso riguardava le miniere).

<sup>27</sup> Si veda Consiglio di Stato, sent. n. 1052/2004 (reperibile nel sito web [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>28</sup> Ad eccezione dei «parchi naturali».

<sup>29</sup> Si veda, M. CERUTI, *Aree naturali protette e attività estrattiva: la distinzione lombarda tra “parco regionale” e “parco naturale” apre la strada a cave e miniere*, in *Riv. giur. urb.*, 2001, 91 ss. (spec. 92).

<sup>30</sup> Di cui alla lett. s, dell’art. 117, *cit.*; si veda, da ultimo, M. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 185 ss.; sulle problematiche costituzionali della tutela dell’ambiente si vedano, A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, *passim.*; S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, *passim.*

<sup>31</sup> Senza escludere, per altro, la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Si veda, in particolare, sentt. nn. 407/2002 e 307/2003 Corte cost. (reperibili nel sito web [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)). Per un quadro aggiornato degli *standard* ambientali, anche con riferimento al risvolto comunitario, si veda M. RENNA, *Il sistema degli “standard ambientali” tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, 93 ss..

nale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal Legislatore statale<sup>32</sup>. E, ciò, aggiungiamo noi, indipendentemente dalla natura nazionale o regionale dell'area protetta, in base all'assunto che spetti allo Stato il compito di dettare gli *standard* minimi in materia<sup>33</sup>.

Alla luce di quanto riferito, ma anche prendendo spunto da una recente decisione della Corte costituzionale<sup>34</sup>, ci pare di poter sviluppare qualche osservazione critica rispetto alla disciplina legislativa in materia di *cave nei parchi*.

Il Giudice costituzionale nella sentenza *de qua* sostiene che «Quando viene toccato tale valore (*vale a dire l'ambiente*, n.d.r.), 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<sup>35</sup>». Ma, dopo aver ricordato l'*intreccio* tra le materie «cave», «parchi» e «ambiente», la Corte costituzionale *salva* la legge regionale dell'Umbria nella parte in cui dispone una serie di deroghe al regime dei divieti relativi ai parchi regionali. Al contrario, ne dichiara la illegittimità nella parte relativa alle deroghe per i parchi nazionali.

Ciò premesso, prima di fornire qualche spunto è forse utile richiamare brevemente il fatto da cui la controversia scaturiva.

La Regione Umbria ha modificato nel 2003 la propria legge sulle attività di cava prevedendo la possibilità di deroghe per interventi (di ampliamento, completamento, reinserimento o recupero ambientale) di cave dismesse all'interno sia dei parchi nazionali sia dei parchi regionali<sup>36</sup>.

Il Governo (*rectius* il Presidente del Consiglio dei ministri) ha proposto ricorso alla Corte costituzionale avverso la legge regionale *cit.* ri-

<sup>32</sup> Vale a dire – riprendendo sul punto le parole del Giudice delle leggi – di una disciplina regionale che «non attenua, ma semmai rafforza [...] le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi». Si veda Corte costituzionale, sent. n. 222/2003, p.to 3 del Considerato in diritto (reperibile nel sito web [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>33</sup> Oltre i quali, ci pare di capire, non sia possibile andare.

<sup>34</sup> Si tratta della sent. n. 108/2005 (reperibile nel sito web [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) sulla quale per alcuni spunti si veda, A. MANZO, *Ancora sui vincoli paesistico-ambientali: operatività e conseguenze sull'attività di cava autorizzata in precedenza tra legge statale e leggi regionali*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2, 2006, 115 ss.

<sup>35</sup> Si veda Corte costituzionale, sent. n. 108, *cit.*, p.to 3.1. del Considerato in diritto.

<sup>36</sup> Si tratta della legge regionale dell'Umbria n. 2/2000 «Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni» (e in particolare dell'art. 5, comma 3).

tenendola lesiva dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nonché della legge quadro sulle aree protette (che in questo caso fungeva da norma interposta<sup>37</sup>).

Come già anticipato, il Giudice delle leggi ha dichiarato illegittime le norme della legge della Regione Umbria che introducevano delle deroghe al regime dei parchi nazionali ricadenti nel proprio territorio. Mentre, al contrario ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alle deroghe ai parchi regionali.

La ragione di questo discrimine si incentra esclusivamente sul rispetto delle prerogative regionali in materia<sup>38</sup>, nonché per il fatto che l'art. 22 della legge quadro del 1991 ammette deroghe (anche in *peius*) alla disciplina delle aree naturali protette regionali, ma soltanto attraverso la fonte del regolamento del parco<sup>39</sup>.

La sentenza n. 108 *cit.*, come già indicato, offre lo spunto per compiere alcune osservazioni critiche in ordine alla disciplina statale relativa alla complessa problematica delle *cave nei parchi*.

Se, infatti, si assume che il *valore* «ambiente» consenta allo Stato (centrale) di fissare *standard* minimi di tutela a tutti i livelli di governo sub-statali, non si comprende perché si consenta che le deroghe medesime siano vietate o al contrario consentite a seconda del contesto territoriale (o meglio di governo territoriale) sul quale il bene insiste<sup>40</sup>. Il riparto delle competenze dovrebbe recedere (o per lo meno mitigarsi ragionevolmente) dinnanzi alla cura di un valore che si assume preminente rispetto agli altri.

Certo, potrebbe anche argomentarsi che la Corte costituzionale si sia limitata ad applicare le norme contenute nella legge quadro del 1991, le

<sup>37</sup> E, nello specifico, i più volte *cit.* artt. 11, comma 3, lett. b e art. 22, comma 1, lett. d.

<sup>38</sup> Si veda Corte costituzionale, sentenza n. 108, *cit.*, p.to 3.2. del Considerato in diritto.

<sup>39</sup> Secondo i criteri stabiliti dalla legge regionale. Per altro, è appena il caso di rilevare, che questo secondo argomento risulta essere un pò paradossale dato che la norma sul quale si fonda era stata invocata dal Governo quale parametro di legittimità costituzionale violato dalla Regione.

<sup>40</sup> Sul punto si veda, C. DESIDERI, C.A. GRAZIANI (a cura di), *I Parchi nazionali. Problemi giuridici e istituzionali*, Milano, 1998, in cui si sostiene la *quasi casualità* rispetto alla classificazione di un'area quale parco nazionale o regionale. Ma, vedi utilmente, anche C.A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2003.

quali consentono un trattamento differenziato<sup>41</sup> (e deteriore<sup>42</sup>) dei valori ambientali e paesaggistici all'interno dei parchi al fine di contemperarli con altri interessi (specialmente economici).

Si ritiene, però – ed è questo il senso di queste brevi note – che sia stata persa una *buona occasione* per lanciare (come già accaduto in passato su questa materia) un *monito* al Legislatore statale per la modifica della legge quadro del 1991 nella parte riguardante le *cave nei parchi*<sup>43</sup>.

Che la disciplina di attività dannose per l'ecosistema di un parco siano orientate alla comune esigenza che la medesima non si risolva in «visioni particolaristiche locali<sup>44</sup>», dovrebbe condurre ad adeguare allo *jus superveniens* del 2001 la parte delle legge quadro del 1991 che disciplina tali attività. Già in occasione della riscrittura dell'attuale art. 117 Cost., infatti, era stato rilevato che l'attribuzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia «ambiente» (ed «ecosistema») rappresentasse una «rottura» con l'assetto previgente<sup>45</sup>. Ma anche che la collocazione di questa materia fra quelle di esclusiva pertinenza statale apparisse come espressione «della vittoria dell'anima centralista in seno ai Verdi italiani<sup>46</sup>».

A livello di *diritto vivente*, inoltre, occorre ricordare gli interventi

<sup>41</sup> Tra Stato e Regione e tra Regioni.

<sup>42</sup> Perché, in linea generale, derogatorio al regime di conservazione del bene.

<sup>43</sup> A questo riguardo sembra significativo ricordare che nelle sent. nn. 223 e 344/1987 (reperibile nel sito web [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)), la Corte costituzionale aveva lanciato un *monito* al Legislatore ordinario, deprecando il «grave ritardo» nell'emanazione della legge quadro sui parchi nazionali (cfr. p.to 3.4. del Considerato in diritto).

<sup>44</sup> Si veda Corte costituzionale, sent. n. 1029/1988 (reperibile nel sito web [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) e segnatamente il p.to 3.4. del Considerato in diritto nel quale il Giudice delle leggi richiama il principio di unitarietà dei parchi (nazionali), al fine di desumere «la comune esigenza che la disciplina dei parchi medesimi non si basi su visioni particolaristiche locali». Anche se aggiunge «Il principio di unitarietà [...] il cui esercizio interferisce indubbiamente con il funzionamento del parco, non esclude che le regioni possano adottare, beninteso nel rispetto dei principi vigenti, proprie leggi relative a singole parti o a singoli settori del parco, pur se indiscutibilmente vieta loro di porre una disciplina coinvolgente interessi o istanze riguardanti il parco nazionale nella sua unitarietà o, più semplicemente, una disciplina che abbia l'effetto pratico di pregiudicare l'unitarietà di struttura o di gestione del parco stessa».

<sup>45</sup> Il quale era caratterizzato da una sorta di *regionalizzazione* della materia in esame.

<sup>46</sup> In questi termini si veda B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002, 74-75.

della Corte costituzionale i quali tendono a *pietrificare* un livello minimo di tutela ambientale inderogabile *in peius*.

A tale stregua appare necessario adeguare la disciplina legislativa al mutato assetto costituzionale, fissando *standard* uniformi a livello nazionale, che – pur *dialogando* con gli interessi economici compatibili – non consentano distinzioni eccessivamente ampie e peggiorative rispetto agli *standard* nazionali.

### 3. *Epilogo: il «tempo» di adeguare le regole?*

Nella prospettiva descritta, le discipline regionali che derogano al divieto di attività estrattive nei parchi rimarranno valide (sotto il profilo costituzionale) sino a quando resterà in vigore la legge quadro sulle aree protette del 1991. Ciò alla luce del principio di continuità dell'ordinamento giuridico elaborato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 13/1974 (la quale, ma è solo una nota di colore, riguardava proprio una controversia in materia di parchi)<sup>47</sup>.

Esclusa la illegittimità costituzionale sopravvenuta delle discipline regionali intervenute in materia, ciò non significa che non occorra riconsiderare la rispondenza della disciplina nazionale al nuovo assetto intro-

<sup>47</sup> La Corte costituzionale nella sent. *cit.*, afferma (p.to 2 del Considerato in diritto) «È bensì vero – in linea di principio – che, nel vigente ordinamento, il sopravvenire di nuove norme formalmente costituzionali, dotate come sono di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che divengano con esse incompatibili [...] ma è pur vero che, con riferimento a determinati settori od materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi, il rigore degli anzidetti principi risulta temperato, in virtù di espresse disposizioni dei testi costituzionali, dal principio di continuità». Ed aggiunge, affermando quale corollario del principio di continuità (p.to 3 del Considerato in diritto): «Per rimuovere dalle materie attribuite alla loro potestà legislativa, e conseguentemente amministrativa, le preesistenti norme [...] che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione [...] le Regioni (e Province ad autonomia costituzionale) non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali, sino a quel momento vigenti nel rispettivo ambito territoriale». Ovviamente, nel caso in esame, la questione riguardava la legittimità costituzionale di norme statali che per effetto di una riforma costituzionale insistevano su materie divenute regionali. Ma si ritiene che tale principio sia valido anche quando accada il contrario, vale a dire quando a seguito di una riforma costituzionale le norme regionali che prima insistevano su una certa materia risultino (proprio a seguito della riforma medesima) prive dei necessari titoli di legittimazione.

dotto nel 2001<sup>48</sup>, al fine soprattutto di fissare degli *standard* specifici validi per ciascun livello di governo territoriale. *Standard* che dovranno essere congegnati attraverso disposizioni normative che fungano da valido limite alle scelte discrezionali del Legislatore regionale (prima) e dell'organo preposto alla tutela del parco (poi).

Per chiarire più adeguatamente quanto riferito, prendiamo ad esempio il caso della tutela delle specie animali contemplato dalla legge quadro sulle aree protette<sup>49</sup>.

Si prevede, più specificamente, il divieto di «cattura, uccisione, danneggiamento e disturbo delle specie animali». In questa ipotesi – come per l'apertura e l'esercizio di cave e di miniere<sup>50</sup> – viene posto un limite all'esercizio di una attività all'interno del parco. Però, la conservazione del *bene animale*, è derogabile soltanto al verificarsi di presupposti direttamente indicati dalla disciplina nazionale, collegati alla necessità di «prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco»<sup>51</sup>. Mentre, come visto, per le attività di cava nei parchi i presupposti che consentono le deroghe non sono specificati dalla disciplina statale. Nel caso di parchi regionali, poi, si confida probabilmente sulla *saggezza* del Legislatore regionale.

La diversità di regime dei due *valori* considerati (ambientale e animale), per altro verso, appare difficilmente giustificabile sul piano costituzionale. Basti considerare che nel nostro ordinamento la tutela dell'ambiente gode di espressa protezione costituzionale<sup>52</sup>, mentre un grado di protezione simile non sembra potersi rinvenire per la tutela degli animali (almeno sul piano esplicito).

In base a quanto appena accennato, appare difficilmente giustificabile il diverso trattamento previsto dalla legge quadro del 1991, nella quale

<sup>48</sup> Oltrechè alla prevalente giurisprudenza costituzionale intervenuta successivamente in materia.

<sup>49</sup> Contemplato nell'art. 11, comma 3, lett. *a*.

<sup>50</sup> Di cui alla successiva lett. *b*, più volte *cit.*.

<sup>51</sup> Ai sensi del comma 4, dell'art. 11 *cit.*, il quale aggiunge «Prelievi e abbattimenti devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso».

<sup>52</sup> Prima della riforma costituzionale del 2001, che ha riconosciuto espressamente la protezione costituzionale della materia, la tutela della materia ambientale (questo livello specifico) si desumeva dagli artt. 9 e 32 della Costituzione.

sembra che il *bene* animale rappresenti un valore più rilevante di quello ambientale. Se si guarda al regime delle deroghe alla tutela dei due beni considerati, infatti, il regime medesimo appare più *blando e permissivo* con riguardo alla autorizzazione allo svolgimento di attività estrattive nelle aree protette rispetto a quello di autorizzazione all'abbattimento di specie animali.

Ovviamente ciò non deve sorprendere, perché nella considerazione del Legislatore del 1991 gli interessi economici godono di sicuro rilievo. Anzi, spingendosi oltre, le lacune normative in materia di attività estrattive nei parchi, rappresentano probabilmente il prodotto della scelta di semplificazione delle procedure di salvaguardia ambientale a vantaggio dello sfruttamento dei territori compresi nei parchi, onde limitare la serie di «lacci e laccioli» che impediscono al settore economico di dispiegare le proprie potenzialità<sup>53</sup>.

Il dato costituzionale però non sembra ammettere questa *forzatura*, soprattutto se a un giudizio comparativo emerge che i valori di rango costituzionale subiscono un trattamento deteriore rispetto a quelli di livello inferiore, in evidente contrasto con i canoni della ragionevolezza legislativa.

Sembrano chiarite a questo punto le perplessità di fondo della disciplina predisposta a livello nazionale sulla complessa tematica «cave nei parchi». La disciplina medesima – che già prima della riforma costituzionale del 2001 poteva sollevare qualche dubbio di costituzionalità – non appare più coerente (a *fortiori*) con la nuova *dimensione* costituzionale del valore «ambiente», il quale viene *riassorbito* a livello centrale per la parte relativa alla fissazione dei livelli minimi di tutela o di *standard*. Su questa materia, dunque, la legge quadro dovrà predisporre parametri per delimitare lo *spazio* discrezionale degli organi legittimati a disciplinare le relative deroghe. Nel caso di parchi regionali, infine, gli organi coinvolti nella delicata operazione di contemperamento tra valore ambientale e valore economico (principalmente Consiglio regionale ed Enti parco) dovranno adeguarsi a questa nuova prospettiva.

<sup>53</sup> L'efficace espressione è di Guido Carli (il quale però la riprese da Luigi Einaudi). Da ultimo, G. CARLI, *Lacci e laccioli*, Roma, 2004.

