

## Sentenza della Corte costituzionale n. 198/2018

**Materia:** tutela dell'ambiente.

**Parametri invocati:** plurimi parametri costituzionali e statutari.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Oggetto:** decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), o sue singole disposizioni.

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale, non fondatezza e inammissibilità.

Le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, le Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno promosso, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), o di sue singole disposizioni.

La Valle d'Aosta aveva, in particolare, promosso il ricorso ai sensi dell'articolo 127 Cost., ritenendo lesive delle sue competenze legislative regionali, con riferimento specifico agli articoli 2, comma primo, lettere a), d), f) e m), 3 e 4 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, diverse disposizioni del summenzionato decreto legislativo, avuto riguardo, in particolare, all'articolo 5 che, introducendo l'articolo 7bis del d.lgs. 152/2006, concernente le "Competenze in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA", stabilisce che, qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome, senza possibilità di disciplinare diversamente la materia se non con riferimento agli aspetti concernenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative attribuite in materia di VIA, debbano assicurare che "le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27bis a 29 del presente decreto", dovendosi svolgere "il procedimento di VIA di competenza regionale ... con le modalità di cui all'articolo 27-bis"; articolo, quest'ultimo, che, come introdotto dall'articolo 16, comma 2, del d.lgs. 104/2017, introduce il "provvedimento autorizzatorio unico regionale", volto a ricomprendere nel predetto provvedimento, all'esito di apposita conferenza di servizi in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14ter della l. 241/1990, "il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita", andando così, a giudizio della Regione, ben oltre il mero obiettivo di mera "semplificazione e armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri".

Del pari lesive delle prerogative regionali, erano stati ritenuti gli articoli 22, commi da 1 a 4, e 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. 104/2017, che dispongono modificazioni agli Allegati alla parte II del d.lgs. 152/2006, mediante "sottrazione" alle Regioni di un considerevole numero di tipologie progettuali (progetti in VIA/verifica di VIA, quali acquedotti, gasdotti e strade extraurbane secondarie di interesse nazionale),

concernenti ambiti riservati a materie di competenza regionale, per assegnarli alla competenza amministrativa dello Stato e, infine, l'articolo 23, comma 4, che disciplina l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in assenza, entro il termine di adeguamento previsto alle disposizioni del citato d.lgs. 104/2017, di "disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo", rimettendo ad una valutazione indeterminata nei contenuti, quale è l'idoneità allo scopo, l'esercizio del potere sostitutivo incidente in ambiti attribuiti alla competenza legislativa regionale.

La Corte costituzionale ha però dichiarato infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale, muovendo dal rilievo secondo cui il d.lgs. 104/2017 in materia di VIA ha rango di norma di riforma economico-sociale, essendo quindi capace di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e alle Province autonome. Tale rango, inoltre, risponde a un interesse unitario ed esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. In difetto, lo Stato sarebbe esposto a una procedura di infrazione per violazione del diritto sovranazionale. La VIA, secondo la Corte, è, infatti, un "istituto comunitariamente necessitato" ed è lo strumento per "individuare, descrivere e valutare gli effetti di un'attività antropica" sull'ambiente, da intendersi quale "bene giuridico complesso, insieme situazione soggettiva e interesse obiettivo della collettività" che ha reso necessaria la creazione di "istituti giuridici per la sua protezione", nell'ottica di "una concezione unitaria ...comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali", e quindi sulla salute "in una prospettiva di sviluppo e garanzia dei valori costituzionali". Essa "ha giuridicamente una struttura anfibia", in quanto, da un lato, consente la partecipazione e l'informazione per "coinvolgere e far emergere nel procedimento amministrativo i diversi interessi sottesi alla realizzazione di un'opera" e, dall'altro, "possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto esaminato".

Nel dare attuazione alla direttiva 2011/92/UE, afferma la Corte costituzionale, il d.lgs. 104/2017 ha trasposto l'obiettivo eurounitario di migliorare la qualità della procedura di VIA, "allineandola ai principi della regolamentazione intelligente", cioè a norme che semplificano le procedure e riducono gli oneri amministrativi.

Alla luce di tali premesse, secondo la Corte, "emerge ictu oculi come la materia su cui insiste il decreto legislativo impugnato sia riconducibile, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), precisando come l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rappresenti "nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009)", dovendo la normativa censurata essere ascritta alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, considerati il loro "contenuto riformatore" e la loro "attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza", atteso lo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso in esame, "le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale che trova proprio nella valutazione di impatto ambientale un imprescindibile strumento di salvaguardia", con la conseguenza che "le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto ... degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze" (sentenza n. 229 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002)", anche considerato che, in forza della sua diretta derivazione europea, "la normativa censurata deve rispettare anche i relativi vincoli, riconducibili al limite degli obblighi internazionali previsto dagli statuti speciali".

Secondo la Corte, la modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti “non è certo estranea alla ratio della delega”, che è quella di “rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l’applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione”.

Vero è che, sottolinea la Corte, “la “centralizzazione” delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva – la quale si riferisce genericamente “all’autorità competente” in materia di VIA, prendendo atto delle diverse possibilità che gli Stati membri hanno per la sua attuazione”, ma “la soluzione prescelta dal legislatore delegato è frutto legittimo dell’esercizio di quel margine di discrezionalità riconosciuto al Governo per raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva e dalla legge delega”. Nemmeno può ritenersi, secondo la Corte, che questa scelta violi le competenze regionali costituzionalmente garantite, poiché, da un lato, “Non può considerarsi irragionevole la scelta del legislatore statale, titolare della competenza esclusiva nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di predisporre due discipline differenziate per istituti, quali la VIA e la VAS”, senza peraltro escludere che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano “possano, nell’esercizio delle proprie competenze legislative, stabilire livelli di tutela dell’ambiente più elevati di quelli previsti dalla normativa statale”, posto che: “Le previsioni di cui ai commi 7 e 8 del nuovo art. 7-bis cod. ambiente, le quali dispongono che le competenze regionali siano esercitate “in conformità” alla normativa europea e alle disposizioni del medesimo decreto, non sono tali da impedire una normativa regionale che – salva l’inderogabilità, espressamente stabilita, dei termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27-bis dello stesso cod. ambiente – garantisca maggiormente la salvaguardia dell’ambiente”.

Con particolare riguardo al provvedimento unico regionale, la Corte afferma che le disposizioni impugnate “attengono al nucleo centrale di una riforma volta a semplificare, razionalizzare e velocizzare la valutazione di impatto ambientale regionale, inserendo in un provvedimento unico, adottato in conferenza di servizi, tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell’opera”. Secondo la Corte, il provvedimento unico “non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all’esito dei procedimenti amministrativi (eventualmente di competenza anche regionale), ma li “ricomprende” nella determinazione conclusiva della conferenza di servizi. Pertanto, non si tratta di un atto “sostitutivo” poiché comprende le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto”, precisando che, nella scelta del legislatore di considerare obbligatorio il solo provvedimento unico regionale, non vi è, come invece sostenuto dalle Regioni ricorrenti, alcuna disparità trattamento tra Stato e Regioni. Secondo la Corte, infatti, “la determinazione della conferenza di servizi non assorbe i singoli titoli autorizzatori, ma li ricomprende, elencandoli. La decisione di concedere i titoli abilitativi è assunta sulla base del provvedimento di VIA successivo alla determinazione della conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis, introdotto dall’art. 16, comma 2, del censurato d.lgs. n. 104 del 2017), e non sostituisce le altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Da ciò deriva, quindi, la non fondatezza delle censure ... con riferimento alle competenze legislative statutariamente previste. Queste, infatti, devono essere esercitate nei limiti degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale...”.

Anche le censure in ordine all’esercizio del potere sostitutivo incidente in ambiti attribuiti alla competenza legislativa regionale sono state ritenute infondate dalla Corte costituzionale. L’articolo 23 del d.lgs. 104/2017 prevede, infatti, che le Regioni e le Province autonome adeguino i propri ordinamenti, esercitando le potestà normative di cui all’articolo 7bis, comma 8, “entro il termine perentorio di

centoventi giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017. Essa altresì prevede che, decorso tale termine, "in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234". La Corte rammenta che l'articolo 23, comma 4, del d.lgs. 104/2017 richiama espressamente l'articolo 117, comma quinto, Cost., che prevede "il potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. Sulla base di una piana interpretazione letterale e sistematica della disposizione impugnata, l'obiettivo dell'intervento sostitutivo – in caso di inidoneità allo scopo delle norme regionali e provinciali – può pertanto essere individuato, conformemente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, nell'esigenza di evitare che carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE". L'articolo 7bis, comma 8, del d.lgs. 152/2006 prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome disciplinino "l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA". Per questa parte, "la disposizione chiama gli enti territoriali allo svolgimento d'una funzione vincolata nell'an, sicché il potere sostitutivo previsto dalla norma impugnata non va incontro alle censure di costituzionalità mosse dalla ricorrente".