

Sentenza: n. 147 dell'8 maggio 2019 (con deposito del 19 giugno 2019)

Materia: Tutela dell'ambiente

Parametri invocati: Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 10, 12, 13, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3”;
- illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta 3/2018 e dell'Allegato A alla medesima legge regionale, e degli allegati, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A, e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 degli artt. 10, 12, 13, 16, comma 1, nonché, degli Allegati A e B contenuti nell'Allegato A della legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione con riferimento ad alcune disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale” e in particolare, agli articoli 7-bis e 27-bis e agli Allegati II, II-bis, III, IV, alla Parte II del d.lgs. 152/2006. Con riferimento alle questioni relative agli artt. 10, 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta 3/2018 l'Avvocatura generale dello Stato censura il combinato disposto degli articoli 12 e 13, che configurerebbe il provvedimento di VIA regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti. La normativa regionale stabilisce, infatti, che il “*provvedimento di VIA contiene le eventuali condizioni ambientali per la realizzazione, per l'esercizio e per la dismissione dei progetti*” (art. 12, comma 2), e che “*l'autorizzazione o ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, rilasciati dalle strutture regionali, dai Comuni o loro forme associative o da altri enti competenti per materia, comprendono almeno le seguenti informazioni: a) il provvedimento di VIA; b) le prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA che riguardino le eventuali condizioni ambientali e le eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare*” (art. 13). In tal senso, le citate norme sarebbero difformi dall'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 che prevede, invece, un “*provvedimento autorizzatorio unico*” regionale, che altro non è se non la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, comprensivo di tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto. Inoltre, il ricorrente ritiene la normativa regionale censurata incoerente rispetto alla funzione che la normativa statale assegna alla conferenza dei servizi in base all'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006, nonché agli articoli 14 comma 4 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'art. 10 della legge regionale impugnata prevede infatti che il coinvolgimento della conferenza di servizi sia meramente facoltativo, limitandosi a stabilire che in tale sede possano essere solo acquisiti pareri da parte della struttura regionale competente in materia di valutazione ambientale. Per la Corte le questioni

relative agli articoli 12 e 13 sono fondate. L'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 prevede che, *“nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale (...) l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. (...) La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita e, se possibile, compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché le misure di monitoraggio da adottare”*. Tale disposizione vincola anche gli enti ad autonomia differenziata per un duplice ordine di ragioni, già evidenziate dalla sentenza 198/2018 pronunciata a seguito di un'impugnazione, promossa, tra le altre, dalla stessa Regione autonoma Valle d'Aosta. Anche laddove vengano in rilievo singoli segmenti di competenza statutaria, deve essere ribadito come lo statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta annoveri, tra i limiti alle proprie attribuzioni, le norme fondamentali statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali (art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante - Statuto speciale per la Valle d'Aosta), clausole in grado di legittimare un intervento statale finalizzato a garantire una uniforme tutela dell'ambiente. In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come *“riforme economico-sociali”* anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La conseguenza è 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. Inoltre, in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali. Il provvedimento unico regionale, introdotto nel d.lgs. 152/2006 dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto. Il provvedimento unico ha una natura per così dire, unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti, e non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Nella disciplina posta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, il provvedimento di VIA è, infatti, autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006. Per la Corte anche la questione relativa all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta 3/2018 è fondata. Come detto, tale disposizione prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche *“nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente”*. La conferenza di servizi è dunque relegata, dalla legge regionale impugnata, a un ruolo meramente consultivo e marginale, secondo una previsione che contrasta con il disegno normativo prefigurato dall'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006. In virtù di tale disposizione, la conferenza di servizi assurge a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti *“unitari”* di detto provvedimento. Infine, la Corte si esprime sull'art. 16, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 3/2018, norma che dispone la sostituzione degli allegati A, B, F, G, H al Titolo I della l.r. Valle d'Aosta 1/2009 con quelli riportati all'Allegato A alla legge regionale impugnata. Il ricorrente sostiene che l'Allegato A assoggetterebbe a VIA regionale procedimenti di competenza statale ai sensi degli Allegati II e II-bis alla Parte II del cod. ambiente, così allargando il novero dei progetti di competenza regionale oltre a quanto previsto dall'allegato III alla Parte II del cod. ambiente. La Corte sostiene la fondatezza delle questioni

sollevate. Dal quadro delineato, discende l'illegittimità costituzionale delle norme che interferiscono con i procedimenti che il d.lgs. 152/2006 riserva allo Stato, indicando tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie contenute nello stesso d.lgs. 152/2006, o prevedendo soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale. senza contestualmente stabilire "limiti" massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (Allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; Allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r). A conclusioni analoghe deve giungersi per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11). Anche tali fattispecie sono illegittime in quanto si allontanano dalla disciplina statale, la quale, in virtù della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma lettera s) Cost., richiede una uniformità di trattamento normativo nella allocazione dei procedimenti tra Stato e Regioni. La tutela ambientale, infatti, ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare *in melius* i valori ambientali. Essa evoca, tuttavia, anche un oggetto, l'ambiente appunto, che rimanda a un *bene della vita*, materiale e complesso, una *entità organica* che richiede una salvaguardia del *tutto* e delle *singole componenti* considerate come parti del tutto. La VIA, in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., escludendo, di regola, competenze regionali. Ed infatti la Corte ha più volte ribadito che l'ambiente viene 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 pur sempre nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente. L'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale, nella specie insussistente. L'esercizio di una competenza legislativa regionale può incrociare la disciplina statale volta alla tutela di uno o più valori ambientali e solo in tali casi si può operare un attento bilanciamento fra la normativa regionale, che introduca livelli più elevati di tutela ambientale, e quella statale posta direttamente a tutela degli stessi. Tale bilanciamento è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all'emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale. In questi casi la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze. Per la Corte l'aggravamento delle procedure di VIA non può produrre di per sé il miglioramento di standard ambientali. La competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale. Di qui l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale di alcune parti degli allegati A e B.