

Sentenza: 19 febbraio 2019, n. 93

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 5 e 117, secondo comma, lett. s) ed m), Cost., in riferimento agli artt. 7-bis, comma 8, e 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», principio di leale collaborazione, art. 97 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto per il Trentino-Alto Adige)

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018)

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 28, comma 5, della l. prov. Trento 17/2017 che ha inserito il comma 01 nell'art. 3 della l. prov. Trento 19/2013, in materia di valutazione di impatto ambientale. Tale comma dispone che - in attesa dell'esito del ricorso, promosso davanti alla Corte dalla stessa Provincia contro l'art. 22 del d.lgs. 104/2017 di attuazione della dir. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA)- i rinvii agli Allegati III e IV alla parte seconda del d.lgs. 152/2006 c.d. cod. ambiente, contenuti nello stesso art. 3 della l. prov. 19/2013, devono intendersi riferiti al testo degli Allegati precedente la modifica operata dal citato d.lgs. n. 104 del 2017.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. dato che la disciplina della VIA - e in particolar modo il riparto di competenze tra Stato e Regioni e Province autonome, cui si riferiscono i suddetti Allegati - rientrerebbe, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Con la conseguenza che le Regioni e le Province autonome possono esercitare la loro competenza legislativa entro gli ambiti precisi e limitati delineati dall'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente.

Inoltre, nel caso di specie, trattandosi della disciplina del procedimento amministrativo, la norma impugnata - in quanto volta a impedire l'applicazione sul territorio provinciale dell'art. 27-bis cod. ambiente, che prevede il provvedimento autorizzatorio unico regionale - sarebbe lesiva anche della competenza legislativa esclusiva dello stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in materia di "livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Infine, sarebbero violati anche l’art. 5 Cost. e l’art. 97 del d.P.R. 670/1972 (Statuto per il Trentino-Alto Adige): la norma impugnata, infatti, avrebbe portata di «reazione» alle norme statali e sarebbe dunque volta a sottrarre la risoluzione dei conflitti legislativi alle procedure costituzionalmente previste, eludendo inoltre il giudizio di costituzionalità azionato dalla stessa Provincia.

Con riferimento alla violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., la Corte ribadisce quanto affermato da ultimo nella sent. n. 198 del 2018, secondo cui la materia su cui insiste il d.lgs. n. 104/2017 deve essere ricondotta, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, poiché la normativa in tema di VIA rappresenta, «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». Trattandosi di competenza legislativa di una Provincia autonoma, il legislatore statale, sulla base della competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. “*tutela dell’ambiente*”, può dettare una disciplina condizionante le potestà legislative delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome, dato che tutti gli statuti speciali «annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali».

A tal proposito nella sent. 198 del 2018 il giudice delle leggi ha affermato che l’att. 5 (che ha introdotto l’art. 7-bis cod. ambiente) e gli artt. 22 e 26 del d.lgs. n. 104/2017 costituiscono il “cuore” della riforma e in quanto tali sono qualificate come norme fondamentali di riforma economico sociale. Tali disposizioni, infatti, in attuazione degli obiettivi di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di VIA determinano un tendenziale allineamento dei diversi modelli procedurali, assegnando allo Stato l’apprezzamento dell’impatto sulla tutela dell’ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema.

Ciò premesso, la Corte con riferimento al caso di specie precisa che il presupposto invocato dal ricorrente per cui trattandosi di materia relativa alla tutela dell’ambiente, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la potestà legislativa per le Regioni e le Province autonome sarebbe circoscritta risulta erroneo.

Tale conseguenza discende, invece, ad avviso del giudice delle leggi dalla qualificazione dell’art. 7 bis, comma 8, come norma di riforma economico-sociale.

La disciplina recata dal cod. ambiente e, per quel che in questa sede maggiormente rileva, il suo art. 7-bis sono pur sempre stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», sicché l’esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statuari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato.

Ciò è peraltro, ad avviso della Corte, quanto accaduto nel caso di specie.

La Provincia autonoma di Trento ha ampiamente sostenuto che la disposizione impugnata avrebbe natura interpretativa e sarebbe funzionale a stabilire che il rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente, di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, deve intendersi quale rinvio recettizio e non quale rinvio mobile. L'intervento legislativo sarebbe stato necessario al fine di confermare la vigenza della precedente legislazione provinciale in materia di VIA e di evitare che il richiamato art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 potesse intendersi quale meccanismo di «automatico recepimento» delle modifiche apportate ai richiamati Allegati.

Così inquadrato, l'art. 28, comma 5, della legge prov. n. 17 del 2017 si sottrarrebbe alle censure di illegittimità costituzionale. L'inapplicabilità nell'ordinamento provinciale del d.lgs. n. 104 del 2017 non sarebbe determinata, infatti, da detta disposizione, ma dal peculiare meccanismo di adeguamento previsto dalla norma di attuazione statutaria di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in base al quale deve ritenersi «normale e fisiologica» un'attività di recezione non automatica della legislazione statale condizionante quella provinciale.

La Corte ritiene però la tesi difensiva non accoglibile.

La disposizione di attuazione statutaria prevede che, in caso di adozione da parte dello Stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e provinciale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi. In pendenza di tale termine, sono applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti, con il conseguente insorgere in capo alla provincia, all'entrata in vigore delle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale (sent. n. 172 del 1994). Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono poi essere impugate dal Governo dinanzi alla Corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La loro mancata impugnazione, peraltro, non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

L'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 delinea dunque un sistema peculiare, che determina la «incostituzionalità sopravvenuta» (sent. n. 147/1999, n. 380/1997 e n. 80/1996) delle norme regionali o provinciali che non siano state adeguate alla normativa statale una volta decorso il termine (il cui spirare, peraltro, ovviamente non impedisce alla Regione e alle Province di esercitare la funzione legislativa, adeguandosi alla normativa statale). Tale sistema opera nel caso in cui la legislazione regionale o provinciale vigente al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, che ne costituisce il limite, si trova in contrasto con quest'ultima, con il conseguente obbligo per il legislatore regionale o provinciale di adeguare la propria normativa a quella sopravvenuta statale.

In altri termini, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome godono, nel caso in cui la normativa preesistente non risulti già conforme, di un termine di sei mesi (o altro più ampio) per adempiere all'obbligo di adeguare la propria legislazione alla normativa statale sopravvenuta. Quando la normativa regionale o provinciale non necessita di adeguamento, non è possibile, neppure nell'arco del termine «di tolleranza» (sent. n. 147/1999) di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adottare norme che, modificando la preesistente normativa già conforme a quella statale sopravvenuta, si pongano illegittimamente in contrasto con quest'ultima.

L'art. 3 della legge prov. 19/2013 - disposizione in cui la quale la norma impugnata ha inserito un comma 01 - nell'indicare quali progetti sono sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e quali al procedimento di VIA fa espresso rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente. Sotto questo profilo, l'effetto di incorporazione della norma richiamata nella norma richiamante (cosiddetto rinvio fisso) in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sent. n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013). Nel caso di specie, la formulazione originaria della disposizione provinciale non presenta alcun elemento che qualifichi il richiamo agli Allegati del cod. ambiente quale rinvio recettizio e non, invece, quale rinvio mobile. Conseguentemente, dopo la modifica degli Allegati da parte del d.lgs. 104/2017, nell'ordinamento trentino non era necessario provvedere all'adeguamento della legislazione provinciale, poiché quest'ultima, in virtù del carattere mobile del rinvio di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, era già conforme alla sopravvenuta normativa statale.

Secondo la difesa, il legislatore trentino, adottando la disposizione impugnata, avrebbe voluto espressamente qualificare come fisso il rinvio in esame, in modo da escludere l'automatica conformazione della normativa provinciale a quella statale sopravvenuta. A tal proposito però, ad avviso della Corte, il legislatore provinciale adottando la disposizione impugnata non si è limitato a "interpretare" una previgente disposizione, ma ha inteso eludere il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992. Infatti il legislatore provinciale non solo ha rinviato l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un dies incerto nel quando, ma ha anche adottato una disposizione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo, già conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104/2017.

Così facendo, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19/2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104/2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha stabilito unilateralmente quali progetti sono da sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece rientra nella competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" l'individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, della legge prov. 17/2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata determina l'assorbimento delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale e, con esse, delle relative eccezioni d'inammissibilità proposte dalla Provincia autonoma di Trento.