

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Ricorso n. 40 depositato il 18 giugno 2018.

Avvocatura generale dello Stato
Ecc.ma Corte costituzionale

Ricorso

del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato,

nei confronti

della Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del suo Presidente

per la dichiarazione della illegittimità costituzionale

della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 recante: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Modificazioni alla legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 (Legge europea 2009), in conformità alla 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 (Legge europea regionale 2018)" pubblicata nel B.U. Valle d'Aosta 10 aprile 2018, n. 18.

La legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 – che reca modificazioni alla L.R. 12/2009, al fine di rendere conformi le disposizioni in materia di VIA ivi contenute alla direttive 2014/52/UE – contiene norme che eccedono dalle competenze riconosciute alla Regione Autonoma Valle d'Aosta dallo Statuto speciale di autonomia, risultando invasive delle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'articolo 117, secondo comma lettera s) della Costituzione.

A) Si premette che la disciplina della VIA è annoverata dalla giurisprudenza costituzionale, con un indirizzo ormai consolidato, tra gli oggetti rientranti della competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, secondo comma, lett s), Cost.

Proprio in quanto prevalente e trasversale, la normativa statale nella materia in questione si impone integralmente nei confronti delle Regioni, che non possono contraddirla, come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale. Si veda, tra le altre, la sent. n. 186 del 2010, ove il Giudice costituzionale afferma (cfr. punto 3.2. delle considerazioni in diritto) di aver "precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e che "rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost." (sentenza n. 225 del 2009)" (più di recente, cfr. anche la sent. n. 117 del 2015).

La esclusività della competenza statale nella materia de qua, pur in presenza di talune sovrapposizioni con "ambiti materiali di spettanza regionale", implica che "deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il

procedimento in esame” (e cioè il procedimento di VIA: n.d.r.) “il citato titolo di legittimazione statale (id est l’art. 117, comma 2, lett. s) Cost.: n.d.r.) (cfr. sentenza n. 234 del 2009, punto 12.3 della motivazione in diritto).

Da ciò la conseguenza secondo la quale, “le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l’altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell’ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA” (così, ancora, la sent. n. 186 del 2010; la necessità costituzionale che le Regioni si mantengano “negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale” tramite il c.d. “Codice dell’ambiente” è affermata anche dalle sentt. nn. 300 del 2013, 93 del 2013, n. 227 del 2011, e n. 186 del 2010).

Si ricorda, inoltre, che, di recente, la materia è stata interessata da una importante riforma, che ha trovato corpo nel d.lgs. n. 104 del 2017. Tale atto normativo pone, infatti, una nuova disciplina della VIA, anche modificando numerose disposizioni della Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006.

In tale contesto, di particolare importanza nella presente sede è l’art. 7-bis del d.lgs. 152 del 2006, aggiunto dall’art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017.

Tale disposizione, infatti, prevede che “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplin(i)no con proprie leggi o regolamenti” esclusivamente “l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l’eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali”, e che tale potestà normativa “è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto” nello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 “fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all’articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”. Infine, si precisa che “in ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis”.

I margini di manovra riconosciuti oggi al legislatore regionale e provinciale in materia di VIA sono, dunque, limitati a quanto appena evidenziato, nel puntuale rispetto delle previsioni del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo attualmente in vigore.

La giurisprudenza costituzionale conferma la ricostruzione appena accennata. La Corte, infatti, come sopra anticipato, ha chiaramente affermato che “le Regioni sono tenute, per verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l’altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell’ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA”. (così, ancora, la sent. n. 186 del 2010; la necessità costituzionale che le Regioni si mantengano “negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale” tramite il c.d. “Codice dell’ambiente” è affermata anche dalle sentt. nn. 300 del 2013, 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). Sul punto giova evidenziare come tali conclusioni siano state ribadite, con una giurisprudenza ormai consolidata, anche per le Regioni ad autonomia speciale e per le Province Autonome. Si vedano, al riguardo, le sent. nn. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007, nn. 225 e 234 del 2009 e nn. 1 e 67 del 2010.

- B) Ciò premesso, la legge della Regione Autonoma Valle d’Aosta 20 marzo 2018, n. 3 appare complessivamente non conforme alla vigente normativa nazionale in materia VIA, come modificata dal D.Lgs. 104/2017, in relazione a quanto previsto dall’articolo 7-bis, comma 8, del D.Lgs 152/2006, con la conseguente violazione dell’art 117, secondo comma, lett.s), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato le materie della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

Come sopra evidenziato, l’art. 7-bis del d.lgs. 152 del 2006, aggiunto dall’art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017 conferisce a Regioni e Province Autonome una potestà legislativa da esercitare in conformità alla legislazione europea e nel rispetto della normativa nazionale, facendo salvo il potere delle medesime di stabilire regole particolari ed ulteriori per le specifiche finalità indicate nel medesimo articolo 7-bis, comma 8.

La Legge Regionale qui impugnata non si è attenuta a tali disposizioni in quanto le modifiche apportate alla previgente disciplina regionale in materia di VIA non solo sono in tutto o in parte difformi dalla disciplina di cui al Titolo III della Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006, ma lasciano in vigore alcune disposizioni regionali che risultano significativamente superate dalla citata disciplina nazionale a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 104/2017, delineando complessivamente un quadro normativo non conforme alla normativa statale vigente.

La legge regionale n. 12 del 2009, all’art. 1, comma 1, (che non è stato oggetto di modifica da parte della legge regionale

qui impugnata), prevede chiaramente che la Regione disciplina le procedure di VAS e di VIA “in conformità alla normativa europea e ai principi della normativa statale vigenti in materia, con particolare riferimento alle direttive 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente, e 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (...)”.

Ciò posto, si indicano qui di seguito nel dettaglio le disposizioni della Legge regionale n. 3/18 non conformi alle disposizioni della Parte Seconda, Titolo III del D.Lgs. 152/2006:

- 1) Articoli 12 e 13: il combinato disposto dei due articoli, che, rispettivamente, sostituiscono l’art. 24 della L.R. 12/2009 e introducono il nuovo articolo 25 bis della L.R. 12/2009, non risultano conformi all’art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006 “Provvedimento autorizzatorio unico regionale”. In particolare, l’art. 24 comma 1, come sostituito dalla L.R. 3/2018, configura il provvedimento di VIA rilasciato dalla struttura regionale competente in materia di valutazioni ambientali come atto autonomo che, ai sensi dell’art. 25 bis “Rapporto tra provvedimento di VIA e autorizzazione”, deve essere integrato nell’atto autorizzatorio rilasciato da altre strutture regionali/enti competenti. Tale modalità procedurale richiama le disposizioni dell’art. 26 del D.Lgs. 152/2006 (Integrazione del provvedimento di VIA negli atti autorizzatori) che attiene unicamente alle procedure di VIA di competenza statale, ove non effettuate ai sensi dell’art. 27 del D.Lgs. 152/2006, e non è conforme alle disposizioni dell’art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006 “Provvedimento autorizzatorio unico regionale” che disciplinano l’iter dei procedimenti di VIA di competenza regionale. In base all’art. 27 bis, comma 7, d.lgs. 152/2006, infatti la procedura di VIA regionale non si conclude con un provvedimento di VIA ma con la “determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi” che “...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...”.

Si evidenzia che la non conformità della L.R. 12/2009, come modificata dalla L.R. qui impugnata, alla procedura di VIA regionale disciplinata dall’art. 27bis del D.Lgs. 152/2006 è evidente con riferimento alle disposizioni degli articoli da 20 a 25 bis della citata L.R. 12/2009, in quanto tali articoli contengono disposizioni non più in vigore ai sensi della normativa statale vigente; si cita, a titolo di esempio, quanto previsto in ordine alla pubblicazione dell’avviso al pubblico nel Bollettino Ufficiale della Regione e sui quotidiani (mantenuti ai commi 6 e 7 dell’art. 20 della L.R. 12/2009) che non sono previsti dall’art. 24 del D.Lgs. 152/2006, richiamato nell’art. 27bis. A ulteriore conferma di quanto sopra, la conferenza dei servizi, istituito obbligatorio e vincolante per i procedimenti di VIA di competenza regionale ai sensi dell’articolo 14 comma 4 e 14-ter della L. 241/1990, viene unicamente prevista come una possibile modalità di acquisizione di pareri, autorizzatori, assenti da parte della struttura regionale competente in materia di valutazioni ambientali (cfr. artt. 4, comma 1, e art. 22 della L.R. 12/2009, quest’ultimo come sostituito dall’art. 10 L.R. 3/18).

- 2) Articolo 16: al comma 1 è disposta la sostituzione degli allegati A, B, F, G, H al Titolo I della L.R. 12/2009 con quelli riportati all’allegato A della L.R. qui impugnata: Im merito ai singoli allegati si osserva che:

2.1 Allegato A “Progetti da assoggettare a procedura di VIA regionale “: le difformità più rilevanti rispetto all’Allegato III alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 riguardano l’attribuzione della competenza regionale per progetti di competenza statale elencati negli Allegati II e IIbis alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006; si segnalano, in particolare:

- i.A.2) Impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda, con potenza termica complessiva installata superiore a 15 MW: tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50MW) è inclusa nell’allegato IIbis, punto 1.a); al di sotto di tale soglia non è prevista alcuna procedura nell’ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda;
- ii.A.9) Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici pericolosi ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2003, n. 65 (Attuazione delle direttive 1999/45/CE e 2001/60/CE relative alla classificazione, all’imballaggio e all’etichettatura dei preparati pericolosi), con capacità complessiva superiore a 10.000 metri cubi: tale tipologia di progetto, con parziale diversa definizione (comprende anche i prodotti chimici) e diversa soglia di capacità (40.000 m³) è inclusa nell’allegato II, punto 8, prima alinea;
- iii.A.17) Attività di coltivazione sulla terraferma degli idrocarburi liquidi e gassosi delle risorse geotermiche;

l'attività di coltivazione di idrocarburi, sia sulla terraferma che in mare e con soglie per gli idrocarburi liquidi (500 t/g) e gassosi (500.000 m³/giorno) è inclusa nell'allegato II, punto 7.1; per le risorse geotermiche si segnala l'assenza esplicita dell'esclusione degli "impianti geotermici pilota di cui all'articolo 1, comma 3bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, e successive modificazioni" indicata alla lettera v) dell'allegato III;

- iv.A.18) Elettrodotti per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con medesime soglie di tensione e lunghezza, è inclusa nell'allegato II, punto 4bis;
 - v.A.19) Strade, piste poderali e interpoderali, di nuova realizzazione, con lunghezza superiore a 2 chilometri; la generica dizione "strade", in assenza di specificazioni o esclusioni non consente di individuare con esattezza la classificazione (strade extraurbane, urbane) e la relativa competenza (statale per le extraurbane incluse nell'Allegato II e II bis, regionale per le urbane di scorrimento incluse nell'Allegato III);
 - vi.A.20) Stoccaggio di gas combustibili in serbatoi sotterranei artificiali con una capacità complessiva superiore a 40.000 metri cubi; tale tipologia di progetto con diversa soglia di capacità (80.000 m³), è inclusa nell'allegato II, punto 4-bis, terza alinea);
- 2.2 Si segnala, inoltre, che l'Allegato A della L.R. 3/18 include alcune tipologie di progetti che ricadono nell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 e che pertanto, in base alla normativa regionale, sono soggetti a procedura di VIA anziché a procedura di verifica di assoggettabilità a VIA; si segnalano, in particolare:
- vii.A.3) Impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata superiore a 100 kW; per tale tipologia di progetti, inclusa nell'allegato IV, punto 2.d), la normativa regionale prevede una soglia inferiore rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale, pari a 1 MW;
 - viii.A.4) Impianti fotovoltaici, con potenza complessiva installata superiore a 1 MW;
 - ix.A.5) Impianti industriali destinati: a) alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose; b) alla fabbricazione di carta e cartoni con capacità di produzione superiori a 100 tonnellate al giorno;
 - x.A.7) Trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici;
 - xi.A.8) Produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi;
 - xii.A.10) Stoccaggio di altri prodotti chimici con capacità complessiva superiore a 1.000 metri cubi;
 - xiii.A.11) Impianti per la concia del cuoio e del pellame;
- 2.3 Allegato B "Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità regionale": le difformità più rilevanti rispetto all'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 riguardano l'attribuzione della competenza regionale per progetti di competenza statale elencati negli Allegati II e IIbis alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006; si segnalano, in particolare:
- 2.3.1 B.2.a) impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva installata compresa fra 3 e 15 MW, o aventi un diametro della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 350 millimetri, o aventi una lunghezza della condotta principale della rete di teleriscaldamento superiore a 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (50 MW) è inclusa nell'allegato IIbis, punto 1.a); al di sotto di tale soglia non è prevista alcuna procedura nell'ambito della normativa nazionale vigente per gli impianti termici destinati alla produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda;
 - 2.3.2 B.2.g) installazione di oleodotti e gasdotti, con lunghezza complessiva superiore ai 10 chilometri; tale tipologia di progetti, con diversa soglia (20 km) è inclusa nell'allegato IIbis, punto 1.b);

- 2.3.3 B.2.h) attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma; tale tipologia di progetti, è inclusa nell'allegato II, punto 7);
- 2.3.4 B.7.e) interporti, piattaforme intermodali e terminali intermodali; tale tipologia di progetti, è inclusa nell'allegato Ibis, punto 2.a);
- 2.3.5 B.7.g) strade extraurbane secondarie e strade urbane con lunghezza superiore a 1.500 mt non comprese nell'Allegato A); altre strade, piste poderali ed interpoderali, soggette a un allargamento della carreggiata carrabile, con lunghezza superiore ad 1 kilometro, strade, piste poderali ed interpoderali di nuova realizzazione, con lunghezza compresa fra 500 metri e 2 kilometri, nonché piste di cantiere, di natura temporanea, di lunghezza superiore a 500 metri; la definizione è parzialmente difforme da quella dell'Allegato IV, punto 7.h) e comporta possibili diverse interpretazioni sulla competenza statale o regionale per le "strade extraurbane secondarie";
- 2.3.6 B.7.j) acquedotti di nuovo tracciato con una lunghezza superiore ai 20 kilometri; tale tipologia di progetti è inclusa nell'allegato Ibis, punto 2.d);
- 2.3.7 B.7.m) nuovi aeroporti ed interventi sugli aeroporti esistenti che comportano l'edificazione di volumi superiori a 10.000 metri cubi o la pavimentazione di superfici superiori a 20.000 metri quadri, altiporti, eliporti, aviosuperfici ed elisuperfici non occasionali; tutti gli aeroporti non compresi nell'Allegato II, sono inclusi nell'allegato Ibis, punto 2.e);
- 2.3.8 B.7.r) elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica, non facenti parte della rete elettrica di trasmissione statale, con tensione nominale superiore a 100 kV e tracciato di lunghezza compreso fra 3 e 10 kilometri; tale tipologia di progetti, con parziale diversa definizione e con soglie di lunghezza superiori a 3 km, è inclusa nell'allegato Ibis, punto 1.d);

Si segnala, inoltre, che per diverse tipologie di progetti incluse dell'Allegato B alla L.R. 3/18 sono individuate soglie dimensionali diverse (inferiori) rispetto a quelle indicate nell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 (es. B.2.e) impianti eolici per la produzione di energia elettrica, con potenza complessiva installata compresa fra 20 e 100 kW, oppure aventi altezza massima della macchina eolica (sino al mozzo, in caso di rotore ad asse orizzontale) superiore a 15 metri, o aventi del rotore superiore a 5 metri).

Per queste ragioni

si conclude

Perché gli articoli 10,12,13 e 16, comma 1, della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3, nonché, per quanto occorra, gli allegati A e B contenuti nell'Allegato A alla medesima Legge (nei sensi e nei limiti sopra illustrati) siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si producono

- estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2018;
- relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

Roma, 8 giugno 2018.

Il Vice Avvocato Generale dello Stato
Gabriella PALMIERI

L'Avvocato dello Stato
Giovanni PALATIELLO