

Sentenza: 20 giugno 2017 n. 195

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»

Esito: dichiarazione di non fondatezza della questione di leg. cost. dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)»

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

L' art. 1, comma 363, della l. 208/2015 prevede, al primo periodo che al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, come definiti dall'art. 2, comma 1, lett. m), del d.P.R. 357/1997 effettuano le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici».

Secondo la Regione Veneto la norma statale interverrebbe non solo in materia di ambiente, ma anche a diverse materie di competenza concorrente e residuale della Regione, quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni ambientali ed il turismo, così ledendo la relativa potestà regionale. Tale norma determinerebbe una irragionevole interferenza, lesiva anche del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con le competenze e la disciplina regionale, non essendo dimostrato che i Comuni possano garantire, rispetto a quanto previsto dalla disciplina regionale, una maggiore tutela degli interessi complessivamente coinvolti nella valutazione di incidenza ambientale.

Con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., ridondante sulle competenze regionali relative al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla tutela della salute e al turismo, di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Corte effettua preliminarmente la ricognizione della normativa statale e regionale in cui si inserisce la disposizione impugnata. Il d.P.R. 357/1997, (Regolamento recante

attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) disciplina le procedure per l'adozione delle misure previste dalla direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), ai fini della salvaguardia della biodiversità, (c.d. direttiva Habitat).

Secondo la classificazione di cui all'art. 2, comma 1, lett. m), di tale decreto, è di importanza comunitaria: «un sito che è stato inserito nella lista dei siti selezionati dalla Commissione europea e che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato A o di una specie di cui all'allegato B in uno stato di conservazione soddisfacente e che può, inoltre, contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica "Natura 2000" [...], al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione».

I siti di interesse comunitario (SIC), identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla direttiva habitat, che vengono successivamente designati quali zone speciali di conservazione, concorrono a costituire la rete ecologica dell'Unione europea «Natura 2000», promossa ai sensi della direttiva 92/43/CEE per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciate o rare a livello comunitario.

L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997 stabilisce che «[n]ella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione».

La disposizione prevede la valutazione di incidenza ambientale (VINCA), quando vengano in rilievo, tra gli altri, «siti di importanza comunitaria», nei seguenti casi, di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 3:

- a) «piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti»;
- b) «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti sul sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi».

Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che «Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

La Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale del 9 dicembre 2014, n. 2299, adottata ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 (Legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 "Statuto del Veneto"), ha stabilito che (punto 3.1.): «la valutazione di incidenza, da effettuarsi nei modi e nei termini di cui al presente allegato A è svolta dall'autorità pubblica competente all'approvazione del piano, progetto o intervento», definendo anche

l'organo competente all'approvazione nell'ambito dell'organizzazione regionale (evidentemente, quando l'autorità competente sia la Regione).

La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., e al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., non fondata.

Il contenuto precettivo della disposizione impugnata ed il contesto normativo in cui si colloca pongono in evidenza che l'ambito materiale interessato è quello della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La Corte ribadisce quanto già affermato con la sent. n. 38/2015: «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni “non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva” (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, “neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente” (sentenza n. 67 del 2011)».

La sentenza n. 234 del 2009 precisa, poi, che «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale». La riconducibilità della norma alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato esclude la lesione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Non è fondata neanche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo al principio di buon andamento dell'amministrazione e alla irragionevole interferenza con le competenze regionali.

La Corte osserva al riguardo che la delibera della Giunta regionale, adottata sulla base della disciplina statale, non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale, ma la rimette, senza ulteriori specificazioni, all'autorità che provvede all'approvazione del piano, progetto o intervento.

Ne consegue che mentre nei casi in cui i piani, progetti o interventi sono assoggettati anche a VIA l'autorità competente alla valutazione di incidenza è l'autorità competente per la VIA, normalmente la Regione (art. 5, comma 4, del d.P.R. n. 357 del 1997); negli altri casi occorre individuare il soggetto competente, distinguendo, ad esempio, tra piani urbanistici, che sono soggetti all'approvazione regionale (e dunque per la VINCA sarà competente la Regione), e singoli progetti o interventi per i quali non è prevista l'approvazione regionale, come nel caso di progetti volti ad ottenere il permesso di costruire (ad esempio: nuove costruzioni, ristrutturazioni edilizie), per i quali competente all'approvazione è il Comune.

La norma impugnata, nell'attribuire la competenza in questione ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, non è irragionevole, perché trattandosi di interventi già rimessi

ad approvazione comunale dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), rispetta pienamente le competenze della Regione e dell'ente locale.

La disposizione, inoltre, essendo in linea con l'indicazione contenuta nella delibera della Giunta regionale, non può considerarsi lesiva del principio del buon andamento, nella stessa prospettiva fatta propria dalla Regione in sede di attuazione delle competenze attribuitele dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

Resta fermo che gli interventi in questione si intendono limitati a quelli comunque non assoggettati a valutazione di impatto ambientale e ricadenti nei soli «siti di importanza comunitaria», restando invece esclusi quelli che possono avere effetti su «proposti siti di importanza comunitaria» e «zone speciali di conservazione».

Con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della l. 208 del 2015.