

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 53

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, art. 27-bis d.lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale" nonché art. 14, comma 4, l. 241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante "Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)"

Esito: dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. Molise 17/2019, nella parte in cui, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 8 l.r. Molise 21/2000 "Disciplina della procedura di impatto ambientale", prevede che "*Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006*", anziché prevedere che "*Resta fermo che il provvedimento di VIA è adottato all'esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006*"

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. Molise 17/2019, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», per violazione della competenza esclusiva statale nella materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), nonché delle norme statali di cui all'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 e all'art. 14, comma 4, l. 241/1990.

L'art. 8 della l.r. Molise 21/2000, nella sua originaria formulazione, stabilisce al comma 1 i compiti istruttori del Comitato tecnico per la valutazione di impatto ambientale (VIA); al comma 2, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale da parte della Giunta regionale; al comma 3, infine, le modalità di comunicazione e pubblicazione degli esiti del procedimento.

L'articolo impugnato modifica l'articolo in questione, prevedendo la sostituzione della rubrica dell'articolo e la modifica del comma 2, 1 comma 2, sostituendo le parole "*La Giunta regionale*" con le parole "*Il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale*" e le parole "*giudizio di compatibilità ambientale*" con le parole "*provvedimento di valutazione di impatto ambientale*". Inoltre, viene inserito dopo il comma 2 il comma 2 bis secondo cui "*Resta in capo alla Giunta regionale la presa*

d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006".

Secondo il ricorrente, l'art. 3 invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla disciplina del procedimento di VIA. In particolare, le modifiche che esso apporta non sarebbero coerenti con le previsioni dell'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006, introdotto dal d.lgs. 104/2017, in quanto si limiterebbero alla mera sostituzione di alcuni termini, senza intervenire sulla sostanza della procedura di VIA di competenza regionale che è stata, invece, integralmente modificata con l'introduzione del "*Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*", disciplinato appunto dall'art. 27-bis.

L'art. 3 impugnato non contemplerebbe l'esistenza del "*Provvedimento autorizzatorio unico regionale*", facendo riferimento, nel comma 2-bis, solamente ai "*termini*" di cui all'art. 27-bis, del d.lgs. 152/2006 e omettendo di prevedere che la VIA sia adottata all'esito di una conferenza di servizi e confluisca nel "*provvedimento autorizzatorio unico regionale*", come prescritto dalle norme interposte, espressione della competenza statale in materia di tutela ambientale.

Il provvedimento di VIA, però, alla luce della riforma del cod. ambiente del 2017, non potrebbe più essere adottato autonomamente, ma farebbe parte del "*Provvedimento autorizzatorio unico regionale*", emanato all'esito di una conferenza di servizi, la cui determinazione motivata di conclusione comprende, sia il provvedimento di VIA, sia i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, come previsto dall'art. 27-bis dlgs. 152/2006 e dall'art. 14, comma 4, l. 241/1990.

L'intervento normativo censurato contrasterebbe inoltre con la giurisprudenza della Corte che ha riconosciuto l'importanza della riforma operata dal d.lgs. 104/2017 (cfr. sent. 93/2019 e 198/2018): "*non contemplando la conferenza di servizi come fase procedimentale essenziale di componimento degli interessi pubblici e privati coinvolti*», *non rispetterebbe la disciplina statale e, inoltre, anziché semplificare il procedimento di rilascio della VIA, lo aggraverebbe*".

Secondo la regione Molise, invece, il legislatore regionale avrebbe legittimamente modificato l'autorità competente ad adottare la VIA regionale, nelle more di un aggiornamento complessivo della disciplina, che avrebbe tenuto conto delle novità intervenute nella legislazione statale.

La Corte per valutare la questione delinea il contesto normativo di riferimento, sottolineando che nella materia della VIA, il d.lgs. 104/2017 ha introdotto significative modifiche alle norme del cod. ambiente. In particolare, la VIA regionale deve essere coordinata con altri procedimenti cui essa si affianca nel percorso di approvazione di progetti dal significativo impatto ambientale. L'art. 27 bis d.lgs. 152/2006, prevede, infatti, che superate le fasi precedenti a quella decisoria, l'autorità competente in materia di VIA regionale convochi una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o, comunque sia, potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-ter della l. 241/1990; i suoi lavori terminano entro centoventi giorni decorrenti dalla data della convocazione.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale, che oggi comprende il

provvedimento di VIA e gli altri titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Sul punto la Corte ha già avuto modo di precisare che la riforma del cod. ambiente ha perseguito il fine di razionalizzare e ricondurre a unità le procedure amministrative (sent. 198/2018), stabilendo, che *“qualora un progetto sia sottoposto a VIA di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990”* (sent. 246/ 2018). La Corte ha inoltre affermato che la *“puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente”* (sent. 106/2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

Ciò premesso la l.r. Molise 17/2019 interviene in maniera puntuale su alcuni articoli della l.r. 21/2000, operando prevalentemente la mera sostituzione di termini o locuzioni, al fine di individuare, quale responsabile della procedura di VIA, il Direttore del servizio regionale competente in materia ambientale, in sostituzione della Giunta regionale. Così, l'art. 8 l.r. 21/2000, sulla fase di adozione del provvedimento di VIA regionale, prevede che il Comitato tecnico per la VIA rediga un rapporto, sulla base dell'istruttoria tecnica, e che l'autorità regionale competente - ora il Direttore del servizio - con proprio provvedimento rilasci la VIA. Inoltre, si prevede che la Giunta regionale prenda atto del provvedimento di VIA entro i termini di conclusione del procedimento previsti dall'art. 27-bis cod. ambiente.

La Corte passa dunque ad analizzare analiticamente l'art. 3 l.r. Molise 17/2019, con riferimento alle diverse disposizioni da cui è composto.

Con riferimento alle disposizioni di cui alle lettere a e b (sostituzione della rubrica e modifiche al comma 2) la Corte ritiene che non contrastino con la normativa statale interposta. In particolare, per quanto riguarda la rubrica dell'articolo, la Corte rileva che nell'utilizzo della dicitura *“Provvedimento di valutazione di impatto ambientale”* non sia ravvisabile alcuna lesività, in quanto nonostante secondo la disciplina di cui al cod. ambiente, il provvedimento di VIA debba confluire nel provvedimento autorizzatorio unico regionale da adottarsi all'esito dei lavori della conferenza di servizi, esso non perde la sua formale autonomia. La Corte ha già infatti precisato che il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, ma comprensiva di essa (sent. 246 e 198 del 2018). Lo stesso art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, prevede infatti che la decisione di concedere gli altri titoli abilitativi *“è assunta sulla base del provvedimento di VIA”*, nel senso che la positiva valutazione degli impatti ambientali costituisce un presupposto per l'ottenimento degli altri titoli abilitativi utili all'esercizio del progetto.

Con riferimento all'art. 3, lettera b), che ha sostituito le parole *“la Giunta regionale”* con le parole *“il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale”*, modificando l'autorità regionale competente in materia di VIA, la Corte ritiene che anche questa disposizione non contrasti con la disciplina interposta, dal momento che l'art. 7-bis cod. ambiente, al

comma 5, stabilisce che autorità competente, per la VIA regionale, è *“la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome”*.

La scelta del legislatore regionale di cambiare, rispetto al passato, il soggetto istituzionale responsabile della procedura di VIA appare dunque legittima.

Per quanto concerne invece l'art. 3, lettera c), l.r. 17/2019 la questione è fondata. Secondo il ricorrente, tale articolo infatti non considera che la VIA *“deve essere parte del più ampio provvedimento autorizzatorio unico regionale emanato all'esito di una conferenza di servizi”*, mettendo in evidenza le omissioni dell'intervento legislativo regionale. L'articolo impugnato è, in effetti, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui il richiamo all'art. 27-bis cod. ambiente si riferisce solamente al rispetto dei termini di conclusione del procedimento, anziché al rispetto della procedura prevista, specie al comma 7, dal medesimo articolo. In particolare, la disciplina statale, evocata quale parametro interposto, ha definito la *“struttura”* del procedimento, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista e investendo così anche la *“qualità”* delle valutazioni effettuate in conferenza (sent. 9/2019). La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è, d'altronde, riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sent. 178/2019 e sent. 258/2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la *“speciale”* tutela che deve essere riservata al bene ambiente dall'altro (sent. 106/2020 e 246/2018).

Di conseguenza, l'intervento legislativo regionale, che non intervenga a riformare gli aspetti fondamentali della disciplina nel senso indicato dalla legge statale, in questa materia, è da ritenersi costituzionalmente illegittimo. Infatti, pur potendo *“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”*, come prevede l'art. 7-bis, comma 8, d.lgs. 152/2006. Lo spirito della riforma del cod. ambiente, su queste procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sent. 93/2019). Per queste ragioni, la disciplina regionale del Molise sulla VIA non risulta allineata ai contenuti dell'art. 27-bis cod. ambiente, anche in relazione alle fasi precedenti a quella decisoria. In conclusione, il carattere obbligatorio della convocazione della conferenza di servizi, nella procedura prodromica all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, comprensivo della VIA e degli altri titoli abilitativi, rende l'art. 3, lett. c), della legge regionale impugnata incompatibile con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.