CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **53/2021** (ECLI:IT:COST:2021:53)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **MODUGNO**
Udienza Pubblica del **23/02/2021**; Decisione del **24/02/2021**
Deposito del **31/03/2021**; Pubblicazione in G. U. **07/04/2021**
Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Molise 09/12/2019, n. 17.
Massime: **43747 43748 43749**
Atti decisi: **ric. 16/2020**

SENTENZA N. 53

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-13 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della

Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nella udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 17 febbraio 2020, iscritto al reg. ric. n. 16 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'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)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché delle norme statali di cui all'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (da ora in avanti anche: cod. ambiente) e all'art. 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

1.1.– L'articolo impugnato stabilisce che «l. All'articolo 8 della legge regionale n. 21/2000 sono apportate le seguenti modifiche:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente rubrica "Provvedimento di valutazione di impatto ambientale";

b) al comma 2, le parole "La Giunta regionale" sono sostituite dalle parole "Il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale" e le parole "giudizio di compatibilità ambientale" sono sostituite dalle parole "provvedimento di valutazione di impatto ambientale";

c) dopo il comma 2, è inserito il seguente comma: "2-bis. 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."».

L'art. 8 della legge reg. Molise n. 21 del 2000, nella sua originaria formulazione, scandisce, 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.

1.2.– Secondo il ricorrente, l'art. 3 impugnato invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla disciplina del procedimento di VIA. In particolare, le modifiche che esso apporta non sembrerebbero coerenti con le previsioni dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della 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, ai sensi degli articoli l e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114), 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 dal citato art. 27-bis. L'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, infatti, si

riferirebbe in rubrica al solo «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale» – definendo, al comma 2, l'autorità competente al relativo rilascio (il Direttore del Servizio regionale) – senza, tuttavia, contemplare l'esistenza del «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» e facendo riferimento, nel nuovo comma 2-bis, solamente ai «"termini" di cui all'art. 27-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006».

Il provvedimento di VIA, però, alla luce della riforma del cod. ambiente del 2017, non potrebbe più essere adottato autonomamente, bensì dovrebbe essere 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 stabiliscono l'art. 27-bis cod. ambiente e l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990. L'intervento normativo censurato, secondo l'Avvocatura generale, non tenendo conto di tali nuove regole procedimentali, contrasterebbe con la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto l'importanza della riforma operata dal d.lgs. n. 104 del 2017 (sono citate le sentenze di questa Corte n. 93 del 2019 e n. 198 del 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.

1.3.– Visto che il legislatore statale ha riservato a sé stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti – è ricordato l'art. 7-bis cod. ambiente, che espressamente limiterebbe l'azione delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela ambientale –, il ricorrente chiede che si dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione ai parametri statali interposti citati.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Molise, rilevando la non fondatezza delle censure.

2.1.– La difesa della parte resistente sostiene che, con le norme impugnate, si sarebbe legittimamente ricondotto ai compiti del Direttore del servizio regionale competente per le valutazioni ambientali l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, in linea con l'art. 7-bis cod. ambiente che, al comma 5, demanda alle disposizioni di legge regionale o provinciale l'individuazione dell'autorità competente in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA regionale. Ciò nel rispetto delle «separazioni previste da tempo tra atti di indirizzo politico e specifiche attività tecniche di competenza dirigenziale, al fine di perseguire lo snellimento della procedura amministrativa e di poter conseguire il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale nel rispetto della scadenza temporale assegnata dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006».

«[N]elle more di un aggiornamento complessivo della normativa regionale in materia ambientale», la Regione avrebbe legittimamente perseguito l'intento di «snellire l'iter amministrativo in capo all'autorità competente». Dalla deliberazione di Giunta regionale del 28 giugno 2019, n. 233, recante la proposta di legge relativa alla legge regionale impugnata, si evincerebbe che v'è un «indubbio riconoscimento di potestà esclusiva dello Stato sulla materia». La Regione Molise prende atto, dunque, che «l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal d.lgs. 104/2017, prevede che il provvedimento di valutazione di impatto ambientale [sia] compreso nell'ambito della determinazione motivata della Conferenza dei Servizi che costituisce provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)». Ma, sulla scorta del «carattere temporaneo dell'intervento legislativo impugnato», rileva che dovrebbe essere «la norma modificata (e non quella odierna di modifica) a dover affrontare l'adeguamento richiesto dalla novella di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006». Nella Relazione di accompagnamento alla legge impugnata – precisa la difesa regionale – si leggerebbe chiaramente che è stato ritenuto necessario apportare modifiche alla legge regionale n. 21 del

2000 solamente nelle parti in cui si riferisce al giudizio di compatibilità ambientale e alle competenze regionali sul rilascio del provvedimento, nelle more di un aggiornamento complessivo. Sull'allineamento alla normativa statale, con specifico riferimento alle novità recate dal d.lgs. n. 104 del 2017, starebbe già operando «la struttura regionale dedicata».

2.2.– Per tali ragioni, la Regione Molise chiede che sia rigettato il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'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)», deducendo la violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente». In particolare, chiede a questa Corte di accertare se – nel modificare l'art. 8 della legge della Regione Molise n. 21 del 2000 sull'adozione della valutazione d'impatto ambientale regionale, prevedendo, alla lettera a), la sostituzione della locuzione della rubrica «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale»; alla lettera b), la sostituzione delle parole «la Giunta regionale» con le parole «il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale»; nonché, alla lettera c), l'introduzione del comma 2-bis il quale dispone 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» – l'art. 3 impugnato contrasti con gli artt. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti anche: cod. ambiente) e 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norma in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), così violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. L'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, infatti, ometterebbe di prevedere che la valutazione d'impatto ambientale (VIA) sia adottata all'esito di una conferenza di servizi e confluisca nel «provvedimento autorizzatorio unico regionale», come invece prescritto dalle richiamate norme interposte, espressione della competenza statale in materia di tutela ambientale.

2.– La Regione Molise, non rilevando ragioni d'inammissibilità delle censure, chiede che sia dichiarata la non fondatezza del ricorso. Il legislatore regionale, infatti, avrebbe legittimamente modificato l'autorità competente ad adottare la VIA regionale, nelle more di un aggiornamento complessivo della disciplina, che terrà conto delle novità intervenute nella legislazione statale.

3.– In questa materia, il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della 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, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) ha introdotto significative modifiche alle norme del cod. ambiente. In particolare, si è previsto che la VIA regionale sia coordinata con altri procedimenti cui essa si affianca nel percorso di approvazione di progetti dal significativo impatto ambientale. In nome di una più marcata concentrazione procedimentale, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto con il citato d.lgs. n. 104 del 2017, 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 legge n. 241 del 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.

Questa Corte ha già avuto modo di riconoscere che la riforma del cod. ambiente ha perseguito il fine di razionalizzare e ricondurre a unità le procedure amministrative (sentenza n. 198 del 2018), stabilendo, appunto, che «qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale 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» (sentenza n. 246 del 2018). Questa stessa Corte ha peraltro affermato, valorizzando queste scelte, 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» (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

4.− La legge reg. Molise n. 17 del 2019, di modifica della disciplina sulla VIA, interviene in maniera puntuale su alcuni articoli della legge reg. Molise n. 21 del 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 della legge reg. Molise n. 21 del 2000, sulla fase di adozione del provvedimento di VIA regionale, pure a seguito dell'intervento modificativo censurato, 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. In più, proprio in forza dell'articolo oggi impugnato, è previsto che la Giunta regionale prenda atto del provvedimento di VIA entro i termini di conclusione del procedimento previsti dall'art. 27-bis cod. ambiente.

5.− Tutto ciò premesso, l'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, della cui legittimità costituzionale si sospetta, va esaminato in maniera analitica, con riferimento alle diverse disposizioni da cui è composto. Le censure formulate nel ricorso meritano di essere accolte, nei limiti di seguito precisati.

5.1.− Le disposizioni contenute nell'art. 3, lettere a) e b), della legge reg. Molise n. 17 del 2019 non contrastano con la normativa statale interposta.

5.2.− L'art. 3, lettera a), prevede la sostituzione della locuzione della rubrica «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale». Nell'utilizzo di tale dicitura, non è ravvisabile alcuna lesività. Sebbene, infatti, secondo la rammentata 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. Questa Corte ha già precisato che il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, bensì comprensiva di essa (sentenze n. 246 e n. 198 del 2018). Così, benché sia prevista la conclusione contestuale di quelli che prima erano itinera amministrativi autonomi, rimane in capo alle diverse autorità coinvolte il compito di adottare i rispettivi provvedimenti. Peraltro, secondo lo stesso art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, 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.

Per tali ragioni, non è in sé scorretto il riferimento nominale al provvedimento di VIA.

5.3.− L'art. 3, lettera b), impugnato ha operato la sostituzione delle parole «la Giunta regionale» con le parole «il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale», così modificando l'autorità regionale competente in materia di VIA. Anche questa disposizione non contrasta 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».

Legittima è, dunque, la scelta del legislatore regionale di cambiare, rispetto al passato, il soggetto istituzionale responsabile della procedura di VIA.

5.4.− La questione è fondata per quanto riguarda l'art. 3, lettera c), della legge reg. Molise n. 17 del 2019.

Come già precisato, il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019 perché esso non considera che la VIA «deve essere parte del più ampio "Provvedimento autorizzatorio unico regionale" emanato all'esito di una conferenza di servizi», gettando luce, in sostanza, sulle 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 questo modo, disattende la disciplina statale evocata quale parametro interposto, che 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 (sentenza n. 9 del 2019). La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è, d'altronde, riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 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 (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018).

L'intervento legislativo regionale, che manchi di riformare gli aspetti fondamentali della disciplina nel senso indicato dalla legge statale, in questa materia, è da ritenersi costituzionalmente illegittimo. Infatti, il legislatore regionale, 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" (così, l'art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente), ha disatteso lo spirito della riforma del codice dell'ambiente, su queste procedure, che è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali (sentenza n. 93 del 2019). Per queste ragioni, la disciplina regionale molisana 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, lettera c), della legge regionale impugnata incompatibile con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’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)», nella parte in cui, aggiungendo il comma 2-bis all’art. 8 della legge della Regione Molise 24 marzo 2000, n. 21 (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».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.