

# NOTE MINIME ALLA SENTENZA N. 198 DEL 2018 DELLA CORTE COSTITUZIONALE. IL CONFLITTO TRA LO STATO E LE REGIONI SULLA NUOVA DISCIPLINA DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE\*.

di Simone Neri\*\*

125

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. La valutazione di impatto ambientale (VIA): cenni sull'intervento normativo del Governo. – 3. Il rapporto tra la VIA e la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" quale materia trasversale in grado di comprimere l'autonomia degli enti territoriali autonomi. – 4. I ricorsi delle Regioni e delle Province autonome e la decisione del Giudice delle leggi. – 4.1. Il possibile contrasto con l'articolo 76 della Costituzione in relazione alla violazione dei tempi di approvazione del decreto legislativo e con riguardo ai profili di eccesso di delega. – 4.2. La violazione del principio della leale collaborazione. – 4.3. Questioni di legittimità costituzionale relative alla distribuzione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni. – 4.4. (*Segue*) Con particolare riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. – 5. Brevi considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 198 del 2018<sup>1</sup>, in virtù dei ricorsi promossi da alcune Regioni e dalle due Province autonome di Trento e Bolzano, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, recante la revisione della disciplina di valutazione di impatto ambientale (VIA). La decisione si presenta assai articolata e attiene a numerose questioni di legittimità costituzionale, in quanto la stessa Corte ha ritenuto che «in considerazione della identità, anche solo parziale, delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia»<sup>2</sup>.

Nella sentenza in esame il Giudice delle leggi, nel rigettare quasi tutti i motivi di ricorso delle Regioni, ha affermato che la disciplina della VIA, afferente alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», quale materia legislativa esclusiva posta in capo allo Stato, contenga al

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto ed Impresa – LUISS Guido Carli.

<sup>1</sup> Il deposito della sentenza è avvenuto il 14 novembre del 2018 e la stessa è stata pubblicata nella gazzetta ufficiale il 21 novembre del 2018, n. 46

<sup>2</sup> Cfr. il punto 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 198 del 2018

suo interno disposizioni in grado di intaccare trasversalmente le competenze delle Regioni al fine di offrire su tutto il territorio nazionale una disciplina uniforme. La pronuncia si inserisce nel solco di una lunga e costante giurisprudenza costituzionale tesa a ricondurre la disciplina della valutazione di impatto ambientale nel novero delle competenze esclusive dello Stato. Al tempo stesso, però, in virtù delle doglianze regionali, la Consulta ha anche occasione di affrontare, da un lato, alcuni aspetti riguardanti lo strumento della delega legislativa e, dall'altro, i limiti costituzionali posti alla potestà legislativa delle Regioni speciali.

Per questa ragione nelle prossime pagine si riporterà l'analisi puntuale delle questioni di legittimità costituzionale avanzate dalle Regioni ricorrenti e la decisione della Corte costituzionale chiamata, ancora una volta, a pronunciarsi sul conflitto tra lo Stato e le Regioni in materia ambientale. L'analisi sarà preceduta da un sommario richiamo dell'intervento legislativo statale e accompagnata da una riflessione di carattere generale sul rapporto che sussiste tra la VIA e la materia giuridica "ambiente". All'interno del testo si è volutamente scelto di anticipare la decisione del Giudice delle leggi che, all'interno della sentenza in esame, prima di scrutinare le singole norme impugnate dalle Regioni ricorrenti, ha svolto una preliminare attività esegetica al fine di ricondurre la VIA all'interno della materia legislativa esclusiva statale della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Suddetta anticipazione sarà utile per analizzare successivamente, e nel dettaglio, le argomentazioni attraverso le quali la Consulta è giunta a rigettare le singole doglianze delle Regioni ricorrenti.

## **2. La valutazione di impatto ambientale (VIA): cenni sull'intervento normativo del Governo.**

Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, entrato in vigore il 21 luglio del 2017, ha dato attuazione alla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014. L'atto normativo dell'Unione europea ha inteso modificare la precedente direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti

pubblici e privati<sup>3</sup>. Gli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (c.d. legge di delegazione europea 2014), avevano demandato al Governo, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, il compito di riscrivere le norme riguardanti la valutazione di impatto ambientale (VIA) alla luce del nuovo atto normativo adottato in sede sovranazionale.

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 14 della citata l. n. 114 del 2015, il Governo, nel riordino della disciplina inerente alla VIA, era tenuto a seguire i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) la semplificazione, l'armonizzazione e la razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale;
  - b) il rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, sulla base dei principi della regolamentazione intelligente (*smart regulation*);
  - c) la revisione e la razionalizzazione del sistema sanzionatorio, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni;
  - d) la destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per le finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, la prevenzione e il monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
- Sulla base di quanto stabilito dal legislatore delegante, la delega è stata così esercitata dal decreto legislativo n. 104 del 2017, approvato dal Consiglio dei ministri il 9 giugno 2017, con l'obiettivo di novellare principalmente le disposizioni riguardanti la valutazione di impatto ambientale contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. TUA), sostituendo altresì il comma 4 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (legge sul procedimento amministrativo).

In questo quadro, come si evince dalla relazione illustrativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, il decreto delegato è finalizzato a rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole

---

<sup>3</sup> Nella G.U. del 6 luglio 2017 n. 156 è stato pubblicato il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 recante «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».

valutative, superando così la pregressa situazione di frammentazione della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali, che in più occasioni ha generato una significativa dilatazione dei tempi procedurali. L'obiettivo perseguito con l'intervento governativo è stato, dunque, quello di rivedere le norme sulla VIA alla luce di una sua drastica semplificazione procedimentale anche attraverso l'assorbimento di una serie di altri e paralleli procedimenti autorizzativi.

Per quanto concerne più da vicino il rapporto tra lo Stato e le Regioni l'atto normativo, per un verso, rimodula le competenze normative delle Regioni e, dall'altro, razionalizza il riparto delle competenze amministrative, attraendo a livello statale una serie di opere e progetti considerati di interesse nazionale. Se prima sussisteva una potestà, per gli enti autonomi dotati di poteri legislativi, di disciplinare il procedimento di VIA (ex art. 7, comma 7, lettera e), del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo precedente alla modifica in esame), l'intervento normativo intrapreso con la direttiva 2014/52/UE ha previsto misure dettagliate non suscettibili di una rivisitazione in ambito nazionale. Tale misura "omogeneizzante" promossa in sede sovranazionale si è, quindi, riversata a cascata su tutti gli altri livelli di governo<sup>4</sup>.

Ridefinita la disciplina in oggetto, il decreto legislativo è stato successivamente impugnato, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, da alcune Regioni e dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>5</sup>.

### **3. Il rapporto tra la VIA e la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» quale materia trasversale in grado di comprimere l'autonomia degli enti territoriali autonomi.**

Prima di svolgere lo scrutinio di costituzionalità sulle norme impuginate, la Corte

---

<sup>4</sup> Sul punto cfr. *amplius* M. Cecchetti, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, 1/2019; A. Scialò, *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dopo il d.lgs. 104/2017*, Rimini, 2017; A. Muratori, *Al traguardo le riforma della disciplina sulla VIA: l'"arte" del taglia/copia/incolla*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, p. 487 e ss.; V. Cavanna, *La nuova direttiva sulla VIA: prima lettura*, in *ambiente e sviluppo*, 2015, p. 96 e ss. e R. Dipace, A. Rallo e A. Scongiamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi: la nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale*, Napoli, 2018.

<sup>5</sup> Le Regioni ad aver impugnato il decreto legislativo n. 104 del 2017 dinanzi la Corte costituzionale sono le seguenti: Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna e la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

costituzionale compie una preliminare attività esegetica relativa al rapporto che sussiste tra la procedura di VIA e la materia giuridica ambiente e su come la prima si inserisca, anche sulla scorta dell'ampia giurisprudenza precedente, all'interno del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, sia ordinarie che speciali.

Si ricordi che, a differenza di altri ordinamenti, all'interno della nostra Costituzione non si rinvencono disposizioni specifiche riguardanti la protezione dell'ambiente: solo con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, che tra le varie misure ha riconfigurato la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, la locuzione «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ha fatto il suo ingresso all'interno della Carta costituzionale, assegnando siffatta competenza alla legislazione esclusiva dello Stato. La rilevanza giuridica del tema ambientale, negli scritti della dottrina e nelle pronunce dei giudici, è emersa dal rapporto e dal confronto con altri interessi, questi ultimi invece già costituzionalmente garantiti. Così, infatti, le prime forme di tutela ambientale a livello comunitario e nazionale sono scaturite dalla valorizzazione di altri diritti quali la tutela del paesaggio (articolo 9) e la tutela della salute (articolo 32); proprio in riferimento a quest'ultima numerose pronunce hanno tentato di configurare gli interessi squisitamente ambientali come una componente della tutela della salute<sup>6</sup>.

Il lungo dialogo tra le corti europee e nazionali, e una timida apertura della legislazione, sui temi di interesse ambientale, hanno portato questi ultimi ad essere configurati come autonomi sul piano della rilevanza giuridica. Emblematica sul punto è la sentenza n. 210 del 1987 del Giudice delle leggi mediante cui il diritto dell'ambiente viene qualificato quale diritto della persona e interesse della collettività. Non è un caso che proprio tale pronuncia scaturisca dal recepimento della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, n. 337, all'interno della quale era contenuto il *prototipo* della VIA<sup>7</sup>. La valutazione di impatto ambientale si

<sup>6</sup> Sul punto v. G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, pp. 11-29 e B. Caravita e A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 17-38.

<sup>7</sup> «Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e

qualifica, infatti, quale strumento amministrativo atto alla protezione del bene giuridico *ambiente* e mira a far sì che un'opera o infrastruttura possa essere definita *accettabile* quando la sua realizzazione risulti, da un punto di vista economico e prettamente ambientale, rispettosa degli standard normativamente previsti attraverso la minimizzazione degli impatti biologici e la massimizzazione della utilità economica del progetto stesso. In buona sostanza lo strumento amministrativo della VIA consiste nel fornire al decisore pubblico un valido strumento attraverso il quale poter valutare se determinate opere o progetti siano *rispettosi* dell'ambiente e non alterino l'equilibrio ecosistemico in presenza di determinate attività antropiche. Per usare le parole della Corte costituzionale, tale istituto «ha giuridicamente una struttura anfibia: per un verso conserva una dimensione partecipativa e informativa, volta a far emergere nel procedimento amministrativo i diversi settori sottesi alla realizzazione di un'opera ad impatto ambientale; per altro possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo procedimento esaminato»<sup>8</sup>. La valutazione di impatto ambientale rappresenta, in sintesi, un mezzo attraverso il quale si intende garantire una tutela, sul piano amministrativo, del bene giuridico *ambiente*.

Proprio la giurisprudenza costituzionale riferibile alla valutazione di impatto ambientale è stata costante nel far rientrare tale materia nella competenza esclusiva dello Stato (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione) in quanto l'obbligo di sottoporre determinati progetti alla procedura di VIA rientra a pieno titolo nella materia «tutela dell'ambiente», tesa altresì a garantire una disciplina uniforme ed omogenea sull'intero territorio nazionale nonostante vi siano, in tali procedimenti, possibili interconnessioni con le competenze delle Regioni<sup>9</sup>. La VIA per il Giudice delle leggi è lo

---

garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione». Così recita il punto 4.5. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 210 del 1987.

<sup>8</sup> Così il punto 5.2 del *Considerato in diritto* della sentenza in esame.

<sup>9</sup> Sul punto la Corte richiama le sent. nn. 232 del 2017, 215 del 2015, 234 e 225 del 2009. In relazione alla materia giuridica ambiente e la giurisprudenza costituzionale v. su tutti R. Bifulco, *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.s) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Napoli, 2015, p. 225 e ss. Nello specifico proprio la sent. n. 232 del 2017, al punto 2.2. del *Considerato in diritto*, aveva recentemente enunciato che: «[...] Questa Corte già in altre occasioni ha affermato che "l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della tutela ambientale" (sentenza n. 215 del 2015; nello stesso senso, ex *plurimis*, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009). E ha precisato che esso rappresenta "nella disciplina statale, 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 (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 88 del 2009)" (sentenza n. 215 del 2015)».

strumento attraverso il quale viene garantita una tutela «unitaria e non frazionata del bene ambiente»<sup>10</sup>. La stessa Corte, nel corso della sua lunga giurisprudenza, ha più volte chiarito come la tutela giuridica del bene ambiente non sia configurabile «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»<sup>11</sup>. Per tale ragione la materia ambientale viene a configurarsi come un bene costituzionalmente protetto che trasversalmente può incidere anche sulle competenze delle Regioni ma in ogni caso, ai fini di una sua tutela piena ed omogenea, è allo Stato che spetta un intervento sull'intero territorio<sup>12</sup>. La trasversalità della materia implica una compressione dell'autonomia delle Regioni e delle Province autonome nelle loro rispettive competenze costituzionalmente garantite, fermo restando il fatto che a queste ultime sia in ogni caso assicurata la possibilità di porre in essere una attività normativa tesa ad assicurare una più elevata tutela dell'ambiente nell'esercizio delle competenze costituzionalmente previste in capo ad esse e che concorrano con quelle ambientali<sup>13</sup>. È la stessa Corte, quindi, a precisare che «la trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo»<sup>14</sup>.

Sulla scorta di tale argomentazione, la Corte passa ad analizzare il rapporto che intercorre tra la materia giuridica ambiente, quale competenza esclusiva dello Stato, e le competenze delle Regioni ad autonomia speciale. I giudici della Consulta, nella premessa delle considerazioni in diritto della pronuncia in esame, ammettono che l'intervento del legislatore statale intacchi numerose competenze delle autonomie speciali ma, allo stesso tempo, affermano che tali misure siano funzionalizzate ad offrire quella efficace e non frazionabile tutela necessariamente richiesta dal legislatore europeo.

Su tale specifico aspetto la giurisprudenza della Corte costituzionale, a più riprese, ha affermato che l'esercizio della competenza esclusiva deve relazionarsi con la

<sup>10</sup> Cfr. il punto 6.1. del *Considerato in diritto* della sent. n. 198 del 2018.

<sup>11</sup> Così la sent. n. 407 del 2002.

<sup>12</sup> Vengono richiamate le sent. nn. 407 del 2002, 66 del 2018, 218 e 212 del 2017, 210 del 2016.

<sup>13</sup> Sul punto si vd. il richiamo alla sentenza n. 199 del 2014. Cfr. M. Cecchetti, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, n. 7/2009.

<sup>14</sup> Così sempre il punto 6.1. del *Considerato in diritto* della sent. n. 198 del 2018. Sull'argomento si v. G. Vosa, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 19/2017.

differenziazione propria delle Regioni speciali. In questo quadro la trasversalità della materia, con specifico riferimento alla specialità regionale, può inverarsi solo laddove non vi siano competenze legislative riconosciute dalle norme statutarie. Nel caso di una loro presenza lo scrutinio di legittimità costituzionale dovrà puntualmente verificare se l'ingerenza statale possa essere giustificata, a questo punto, in virtù dei limiti statuari delle regioni differenziate<sup>15</sup>.

Proprio con riguardo alle Regioni speciali la Corte, per legittimare l'intervento governativo, fa leva su due e ben specifici punti. Il primo attiene al rispetto degli obblighi internazionali gravanti sullo Stato-persona. Il secondo è relativo alle norme statali di riforma economico-sociale quali limiti invalicabili per le competenze delle autonome differenziate<sup>16</sup>. Sono in particolare queste ultime, le norme fondamentali di riforma economico-sociale, ad imporre alle Regioni speciali il rispetto delle norme statali aventi carattere generale e che rientrano a pieno titolo nella competenza legislativa piena o primaria, come nel caso della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

In estrema sintesi, quindi, la valutazione di impatto ambientale, direttamente afferente alla tutela ambientale, per lo scopo e le finalità che si prefigge, è qualificabile come norma avente il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto contiene disposizioni di rilevante importanza e che necessitano di una disciplina uniforme<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sul punto da ultimo si veda la sentenza n. 212 del 2017.

<sup>16</sup> Tutti gli statuti delle Regioni speciali e delle Province autonome che hanno impugnato il decreto annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali. Per una rassegna si rimanda proprio al punto 6.2.1. del *Considerato in diritto* della sentenza qui commentata nella misura in cui si specifica che: «Non può escludersi che, nel caso di specie, vista la molteplicità di ambiti materiali toccati dall'intervento statale, comunque funzionalizzato, nel suo insieme, ad offrire una efficace, territorialmente non frazionabile, tutela ambientale, possano venire in rilievo alcune delle competenze disciplinate dagli statuti speciali. Ciò nonostante, va rilevato che tutti gli statuti speciali delle ricorrenti annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali».

<sup>17</sup> La sentenza n. 229 del 2017, successiva alla n. 212 dello stesso anno e precedentemente citata, ha con più vigore riaffermato al punto 2.2. del *considerato in diritto* che: «È noto che, proprio in applicazione del limite delle "norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali", questa Corte ha più volte preteso dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria. In particolare, è stato affermato che il legislatore statale conserva "il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto" degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio

#### 4. I ricorsi delle Regioni e delle Province autonome e la decisione del giudice delle leggi.

Con i ricorsi in via principale, notificati nell'arco di tempo tra il 30 agosto e l'11 settembre del 2017, le Regioni a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, le Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e Bolzano, hanno promosso, in riferimento a diversi parametri costituzionali e statutari, questioni di legittimità costituzionale avverso l'intero decreto legislativo n. 104 del 2017 e di sue singole disposizioni. Le doglianze delle Regioni ricorrenti traevano origine dal rilievo che le modifiche operate al TUA, in relazione alla nuova disciplina di VIA, avevano comportato un riassetto, nel segno di una ingiustificata e illegittima centralizzazione, delle competenze sia amministrative che legislative dallo Stato alle Regioni.

Per semplicità espositiva di seguito si riporteranno sommariamente le motivazioni che hanno condotto le Regioni interessate a promuovere questione di legittimità costituzionale. La seguente classificazione sarà altresì utile a ripercorrere lo schema argomentativo seguito in questa sede dal Giudice delle leggi.

Da una lettura dei ricorsi delle Regioni i punti di criticità costituzionale segnalati dalle stesse dinanzi alla Corte possono essere suddivisi in tre principali questioni: la violazione procedimentale nell'approvazione del decreto legislativo e il suo conseguente contrasto con l'articolo 76 per eccesso di delega e per violazione del termine di approvazione; la violazione del principio di leale collaborazione; l'incostituzionalità di singole disposizioni del decreto per la violazione delle competenze, normative ed amministrative, costituzionalmente previste.

Prima di entrare nel merito delle questioni sembra opportuno soffermarsi su alcuni aspetti procedurali del giudizio in esame. Gli aspetti che non possono non balzare agli occhi di un attento lettore sono sostanzialmente due: la presenza di ben due giudici relatori nonché redattori e i tempi attraverso i quali si è giunti alla decisione. In merito al primo punto

---

delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 536 del 2002)».

risulta piuttosto insolito riscontrare due giudici relatori e due giudici redattori per la medesima pronuncia. Una indagine statistica, relativa al numero di sentenze all'interno delle quali si riscontra la presenza di più di un relatore e di un redattore, in questa sede non sembra opportuna, ma raramente si è in presenza di un numero maggiore di un'unità impiegata sia nella redazione che nella relazione all'interno della Corte<sup>18</sup>. In ogni caso le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261) all'articolo 7 prevedono che sia il Presidente della Corte a nominare, uno o più giudici, per l'istruzione e la relazione dalla causa. Sempre le nuove norme integrative appena citate, all'articolo 17, comma 4, stabiliscono, una volta avvenuta la fase deliberativa, che «dopo la votazione, la redazione delle sentenze e delle ordinanze è affidata al relatore, salvo che, per indisponibilità o per altro motivo, sia affidata dal Presidente ad altro o a più giudici»<sup>19</sup>. La disposizione parla di relatore, al singolare, ma sembra facilmente deducibile che sul punto si intenda operare un pieno rinvio proprio all'articolo 7 e, quindi, in caso di più relatori la successiva redazione della sentenza sia affidata agli stessi soggetti che hanno svolto la prima fase procedimentale. La presenza di due giudici relatori e redattori è forse facilmente spiegabile dal numero delle Regioni ricorrenti e dalle diverse e molteplici impugnazioni che sono state effettuate sul decreto legislativo in questione. Nonostante, però, la molteplicità dei ricorsi e delle norme oggetto di censura un dato stride rispetto a quanto appena affermato ed è direttamente collegabile al secondo punto: i tempi della decisione. I ricorsi delle Regioni sono intervenuti tra il mese di agosto e quello di settembre del 2017. La Corte a quasi un anno di distanza, il 19 giugno del 2018, ha svolto l'udienza pubblica sul caso in esame e contestualmente in quella sede è intervenuta la decisione. Il deposito della sentenza è avvenuto però solo il 14 novembre 2018. Sempre secondo le norme integrative, l'articolo 16, dispone che durante l'udienza pubblica il giudice relatore espone in modo sintetico le questioni della causa e dopo la relazione, i difensori delle parti svolgono in modo sintetico i motivi delle loro conclusioni. L'articolo 17, comma 5, invece, fa coincidere la data della decisione con quella dell'approvazione; momento, quest'ultimo, in cui i singoli giudici votano sulla questione

<sup>18</sup> La nomina di due relatori è evenienza non frequente e riservata a ipotesi di particolare rilevanza. Sul punto cfr. da ultimo l'ordinanza n. 112 del 2016 (Pres. Grossi, Red. Lattanzi e Cartabia) e la sentenza n. 1 del 2013 (Pres. Quaranta, Red. Silvestri e Frigo).

<sup>19</sup> Come la prassi ha dimostrato, prima delle modifiche delle norme integrative citate, il giudice relatore spesso coincideva con il giudice redattore. Sul punto v. E. Malfatti, S. Panizza e R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, p. 71 e ss.

oggetto di discussione. Nonostante, quindi, la *complessità* della causa in oggetto, che forse spiega la ricchezza argomentativa contenuta nella sentenza e il numero di relatori e di redattori, la decisione è comunque intervenuta lo stesso giorno in cui si è svolta la pubblica udienza. Restano, infine, delle perplessità circa il deposito della sentenza, intercorso dopo circa cinque mesi dalla decisione.

#### **4.1. Il possibile contrasto con l'articolo 76 della Costituzione in relazione alla violazione dei tempi di approvazione del decreto legislativo e con riguardo ai profili di eccesso di delega.**

Le Regioni in prima battuta hanno impugnato il decreto legislativo per la violazione dell'articolo 76 della Costituzione<sup>20</sup>. Nello specifico, la Regione Puglia e le due Province autonome di Trento e Bolzano hanno preliminarmente eccepito che il decreto legislativo in esame sia stato adottato in violazione dell'articolo 76 della Costituzione per il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge delega che si configura quale norma interposta. Tale considerazione, a detta delle ricorrenti, si basa sull'assunto che l'articolo 1, comma 2, della legge n. 114 del 2015 (legge di delegazione europea del 2014) ha individuato il termine per l'esercizio della delega mediante un rinvio all'articolo 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012<sup>21</sup>. L'articolo 31 della citata legge, al momento dell'entrata in vigore della legge delega, prevedeva che i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive europee dovessero essere adottati entro i due mesi antecedenti il termine di recepimento di ogni direttiva da attuare. Secondo quanto stabilito dall'articolo 31, comma 1, quindi, la direttiva

<sup>20</sup> In relazione all'istituto della delega legislativa la letteratura è assai ampia. Si segnalano sul punto i contributi di I. Del Vecchio, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *Federalismi.it*, 19 ottobre 2015; P. Ilari, *Brevi riflessioni in tema di delega legislativa: il superamento del modello costituzionale*, in *Studi Urbinati* 56(1), 2005, 75-122; F. Modugno, *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, in *federalismi.it*, 19 ottobre 2015; S. Ceccanti, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, in *forum di quaderni costituzionali*, 29 aprile 2014; A. Celotto e E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir. (Aggiornamento)*, VI, Milano 2002; E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi Milano-Bicocca*, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, Torino, 2011; A. Cervati, *Legge di delegazione e legge delegate*, in *Enc. Dir. XXIII*, Milano, 1973; R. Zaccaria e E. Albanesi, *La delega legislativa fra teoria e prassi*, In *La delega legislativa: atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta*, 24 ottobre 2008;

<sup>21</sup> «I termini per l'esercizio delle deleghe di cui al comma 1 sono individuati ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

2014/52/UE, che fissava il termine del recepimento al 16 maggio 2017, andava approvata entro il 16 marzo 2017<sup>22</sup>. La legge n. 115 del 2015 (legge europea del 2014) ha però modificato tale disposizione di rinvio statuendo, infatti, che i decreti legislativi di attuazione delle direttive devono essere adottati entro quattro, e non più due, mesi antecedenti il termine di recepimento previsto da ogni singola direttiva<sup>23</sup>. Secondo le Regioni e le Province autonome il rinvio operato dalla legge di delegazione del 2014 andrebbe inteso come mobile, e non già come fisso, ossia come rinvio alla fonte e comprensivo di tutte le eventuali e successive modifiche che sarebbero intercorse. Per le ricorrenti, quindi, il Governo era tenuto al rispetto di questo nuovo e diverso termine e perciò avrebbe dovuto adottare il decreto legislativo entro il 16 gennaio del 2017. La tardività del decreto, emanato il 16 giugno del 2017, si porrebbe in contrasto con l'articolo 76 della Costituzione per la violazione del termine contenuto nella legge delega<sup>24</sup>.

Ad avvalorare la tesi sul rinvio mobile interviene un'altra argomentazione. La Provincia autonoma di Trento afferma, infatti, che anche qualora si volesse intendere come recettizio proprio e solo il rinvio ai termini individuati ai sensi dell'art. 31, comma 1, il termine per l'esercizio della delega sarebbe comunque scaduto il 16 marzo 2017, in quanto il rinvio adoperato dalla legge di delegazione europea del 2014 fa solo riferimento al comma 1, dell'articolo 31 della legge n. 234 del 2012 e non già anche al comma 3<sup>25</sup>. L'articolo 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012 prevede, infatti, che, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, lo schema di decreto legislativo sia inviato alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati

---

<sup>22</sup> L'articolo 31, comma 1, della legge 234 del 2012 prevedeva, infatti, che «in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive, il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea».

<sup>23</sup> Sul punto si v. l'articolo 29 della legge 29 luglio 2015, n. 115.

<sup>24</sup> L'art. 2 della direttiva 2014/52/UE fissa il termine per il proprio recepimento al 16 maggio 2017. La delega è, a detta delle ricorrenti, scaduta quattro mesi prima di tale data e dunque il 16 gennaio 2017. Nei ricorsi presentati, richiamando la giurisprudenza costituzionale, il rinvio si presume sempre formale e mobile mentre «il rinvio recettizio è ravvisabile solo se la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti». Così la sentenza n. 258 del 2014 richiamata al punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'articolo 1, comma 1 della l. n. 114 del 2015 «I termini per l'esercizio delle deleghe di cui al comma 1 sono individuati ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

anche in mancanza del parere. Qualora, però, il termine per rendere il parere ad opera delle Commissioni parlamentari cada entro i trenta giorni antecedenti alla scadenza dei termini previsti dalla legge delega, tale scadenza è prorogata di ulteriori tre mesi. Proprio il 16 marzo il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo per l'espressione dei pareri degli organi parlamentari competenti così come previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge delega in esame<sup>26</sup>. Sulla base di quanto detto, per il Governo si sarebbe determinata la condizione prevista proprio dal citato articolo 31, comma 3, della l. n. 234 del 2012, facendo così slittare i termini per l'esercizio della delega dal 16 marzo 2017 al 16 giugno 2017.

A detta della Provincia autonoma di Trento sarebbe però da escludere che il rinvio possa operare anche per l'articolo 31, comma 3. La pretesa del Governo di poter sfruttare la proroga prevista dall'articolo 31, comma 3, dimostra come sia stato lo stesso Consiglio dei ministri ad aver interpretato, in questa occasione, il rinvio come mobile.

È sempre nel ricorso sostenuto dalla Provincia autonoma di Trento che si profila l'illegittimità del decreto legislativo n. 104 del 2017 anche per il mancato rispetto delle procedure di approvazione previste dall'articolo 1, commi 1 e 3 della legge di delega e dall'articolo 31, comma 3 della legge 234 del 2012. A detta della ricorrente, infatti, il Governo, nel trasmettere lo schema di decreto legislativo il 16 marzo sia alle Commissioni parlamentari e sia, lo stesso giorno, alla Conferenza Stato-Regioni, (al solo fine di far scattare il meccanismo di rinvio previsto dall'articolo 31, comma 3, della l. n. 234 del 2012) ha violato la legge delega nella misura in cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 114 del 2015 si prevede che gli schemi dei decreti legislativi, recanti attuazioni delle direttive europee «sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari»<sup>27</sup>.

Il Governo, quindi, prima della trasmissione dello schema di decreto alle Commissioni

---

<sup>26</sup> Il comma 3, dell'articolo 31, della l. n. 234 del 2012, stabilisce che: «La legge di delegazione europea indica le direttive in relazione alle quali sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In tal caso gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorso quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma ovvero i diversi termini previsti dai commi 4 e 9 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti ai commi 1 o 5 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi».

<sup>27</sup> Anche l'art. 31, comma 3, della l. n. 234 del 2012 contiene al suo interno una disposizione analoga.

parlamentari, avrebbe dovuto attendere il parere della Conferenza permanente previsto come obbligatorio dall'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 281 del 1997. L'inversione, o meglio il non pieno rispetto della prescrizione legislativa sul punto, si qualificherebbe come violazione della legge delega e dunque contrastante sia con l'articolo 76 della Costituzione sia con il principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120.

Nell'analizzare le questioni di legittimità costituzionale del decreto in relazione alla violazione dei termini dello stesso, nonché con riguardo alla violazione delle norme procedurali contenute nella legge delega, la Corte compie un passaggio importante in relazione alla questione se e in che misura le Regioni possano invocare quale parametro di costituzionalità norme che non ricadano direttamente sulla loro sfera di attribuzione componenziale. Si ribadisce in questa sede la possibilità, per le Regioni e le Province autonome, di invocare la violazione di parametri altri nella misura in cui l'intervento normativo nel suo complesso sia riduttivo delle competenze e delle prerogative degli enti autonomi dotati di poteri legislativi. Viene in questo contesto richiamata la sentenza n. 291 del 2013 che, nel considerato in diritto al punto 11, afferma l'ammissibilità di «questioni di carattere generale sollevate con riferimento all'art. 76 della Costituzione, e che investono i presupposti stessi della decretazione delegata», stante la diretta incidenza delle norme impugnate sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, «sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale»<sup>28</sup>.

Circa i possibili vizi di legittimità costituzionale che colpiscono l'intero decreto legislativo, per violazione del termine di esercizio della delega e per violazione e per abuso del procedimento di delegazione, per la Corte costituzionale le questioni non sono fondate. Con specifico riguardo alla questione se il rinvio, operato dalla legge delega, andrebbe inteso quale mobile e non già recettizio, la Corte esclude l'ipotesi prospettata dalle ricorrenti. Il Giudice delle leggi, in prima battuta, accogliendo la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, afferma che l'interpretazione del rinvio quale mobile si porrebbe in

---

<sup>28</sup> La giurisprudenza del Giudice delle leggi è costante nell'affermare che le Regioni possano evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni. Ciò è, però, possibile o quando la violazione denunciata sia astrattamente idonea a riflettersi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) o quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze (sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).

contrasto con il principio di irretroattività delle leggi ci cui all'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile. Per tale ragione il nuovo termine contenuto nella legge n. 234 del 2012, così come modificato, opererebbe nei confronti delle sole deleghe legislative conferite successivamente alla richiamata modifica. Interpretare, poi, il rinvio come fisso risponderebbe all'esigenza, (osservano giustamente, ad avviso di chi scrive, i Giudici), per il legislatore delegante di indicare un termine certo entro cui esercitare la funzione legislativa. Per la Corte, quindi, un diverso termine di esercizio della delega legislativa doveva essere contenuto espressamente all'interno della legge delega e ciò non è avvenuto<sup>29</sup>.

La Corte respinge altresì le censure mosse dalla Regione Puglia e dalla Provincia autonoma di Trento riguardanti il tardivo esercizio della delega pur considerando il rinvio quale fisso. Ad avviso della Corte, infatti, (che accoglie anche su questo punto il rilievo della difesa dello Stato), l'espresso richiamo alle procedure non può che riferirsi all'intero articolo 31 e non già al solo comma 1, in quanto la norma contiene una indicazione generale relativa all'individuazione del termine per l'adozione dei decreti legislativi attuativi di norme europee. Sul punto la scelta del Giudice delle leggi sembra condivisibile. Tale interpretazione estensiva nasce da una *svista* del legislatore delegato e offre un esempio assai discutibile di *drafting* formale.

In relazione al terzo vizio, riguardante la possibile violazione dell'iter procedimentale seguito per l'approvazione del decreto legislativo, la Corte ritiene, anche su questo specifico aspetto, la questione non fondata. Per i Giudici l'esame delle scansioni temporali e procedurali volte all'approvazione del decreto, testimoniano che è stata interamente rispettata la disposizione secondo cui il parere delle Commissioni parlamentari competenti deve intervenire una volta acquisiti tutti gli altri pareri previsti dalla legge. Infatti, continua la Corte, le Commissioni parlamentari hanno reso il loro parere in un momento successivo a quello reso dalla Conferenza Stato-Regioni, nonostante il testo sia stato inviato ad entrambe le istituzioni il giorno stesso<sup>30</sup>. Inoltre i pareri sono stati resi oltre i termini ordinatori previsti dalla legge e il Governo ha in ogni caso deciso di attenderli oltre i tempi

<sup>29</sup> Cfr. il punto 3.1.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> La Conferenza Stato-Regioni ha reso il suo parere il 4 maggio 2017. Le Commissioni VIII (Ambiente) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, successivamente alla formale trasmissione del parere della Conferenza Stato-Regioni, hanno espresso il proprio parere, rispettivamente, il 10 maggio e il 17 maggio 2017; infine, la XIII Commissione del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali) ha espresso il proprio parere il 16 maggio 2017.

prima della trasmissione dello schema di decreto al Presidente della Repubblica<sup>31</sup>. Tale comportamento dimostra come per il Giudice delle leggi l'intero procedimento si sia svolto in modo che le Commissioni parlamentari abbiano avuto conoscenza del parere reso in senso alla Conferenza Stato-Regioni e pertanto tutto ciò risulta «sufficiente per considerare non fondata la questione [...]»<sup>32</sup>. Il rispetto dell'iter porta la Corte ad escludere anche l'abuso del procedimento che ha intrapreso il Governo così come prospettato dalla Provincia autonoma di Trento.

In questo specifico caso, a parere di chi scrive, i Giudici sembrano adottare una interpretazione basata sul mero fatto e non su ragioni di diritto. Infatti, l'articolo 31, comma 3, non sembra lasciare ampi margini interpretativi in quanto si stabilisce, in maniera chiara e non diversamente interpretabile, che gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi alle due Camere dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge.

Sempre con specifico riguardo ai rapporti tra articolo 76 della Costituzione, legge delega e decreto legislativo, le Regioni hanno prospettato un ulteriore profilo di illegittimità. Per le ricorrenti, infatti, il decreto legislativo impugnato si caratterizza per una sostanziale innovatività nelle disposizioni, nella misura in cui sono contenute norme volte al riaccentramento delle competenze dalle Regioni allo Stato. Tale trasferimento non trova adeguata giustificazione, o per meglio dire legittimazione, all'interno della legge delega. Così facendo il Governo, che avrebbe dovuto limitarsi al mero riordino della disciplina, ha esercitato un potere sostanzialmente innovativo andando ben al di là di quanto stabilito da legislatore delegante con i principi e i criteri direttivi.

Per la Corte il decreto legislativo impugnato, in linea generale, non può rientrare tra gli interventi di mero *riassetto* o *riordino*<sup>33</sup>. Per il Giudice delle leggi i principi e i criteri contenuti nella legge delega, accompagnati dalle indicazioni del legislatore europeo, contengono una organica riforma della disciplina di valutazione di impatto ambientale. A tal fine la Corte, in un passaggio che sembra decisivo, richiama delle precedenti decisioni nelle quali si afferma che «i principi contenuti nell'atto normativo europeo si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo

---

<sup>31</sup> La Corte, per testimoniare che sia avvenuta una piena interlocuzione sullo schema di decreto, rileva come tutti i pareri siano stati espressi oltre i termini prescritti dalla legge

<sup>32</sup> Punto 3.1.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Così le sentenze nn. 210 del 2015 e 134 del 2013, corsivo aggiunto.

autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato»<sup>34</sup>. È proprio nello spirito della direttiva che si coglie l'intenzione di riscrivere la normativa con il fine di razionalizzare e snellire le procedure in materia. Inoltre, la legge delega, continua la Corte, ben può contenere deleghe abbastanza ampie al fine di lasciare in capo al legislatore delegato un certo margine di apprezzamento. Il Governo, quindi, ha inteso omogeneizzare su tutto il territorio nazionale, sulla scorta di quanto raccomandato all'interno della direttiva europea, le nuove procedure relative alla VIA al fine di superare una frammentazione nella regolamentazione che sovente ha determinato «una consistente e intollerabile dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, specie nei casi di maggior complessità sul versante dell'impatto ambientale»<sup>35</sup>. Per tali ragioni la Consulta respinge le questioni di legittimità costituzionale per eccesso di delega in quanto la centralizzazione delle competenze derivanti dal nuovo decreto ben si inquadra in una autonoma scelta discrezionale del Governo, per raggiungere gli obiettivi posti dall'intervento normativo europeo.

#### 4.2. La violazione del principio della leale collaborazione.

Le Regioni ricorrenti lamentano dinanzi alla Corte costituzionale anche la violazione del principio di leale collaborazione nella misura in cui il decreto legislativo, comportando un intreccio di materie di competenza sia statale che regionale, avrebbe dovuto essere adottato sulla base non già di un mero parere delle Regioni bensì per il tramite di una intesa, sulla scorta di quanto affermato dagli stessi Giudici con la sentenza n. 251 del 2016<sup>36</sup>.

Come affermato in apertura, le Regioni ricorrenti richiamano il tema della materia giuridica ambiente per sostenere che la stessa contenga al suo interno una serie di competenze e di prerogative, quali la tutela della salute, la pianificazione territoriale, la promozione del patrimonio culturale e la protezione civile, che sono distribuite tra più livelli di governo.

---

<sup>34</sup> La sentenza n. 250 del 2016, sulla scorta di una ampia giurisprudenza precedente, aveva già infatti esplicitato, al punto 5.1. del *considerato in diritto*, come «Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto».

<sup>35</sup> Così il punto 8.4.4. del *considerato in diritto*.

<sup>36</sup> È opportuno segnalare che mentre la Regione Puglia ha impugnato il decreto legislativo in esame nella sua interezza, per violazione del principio di leale collaborazione, le altre Regioni hanno invocato la violazione di tale principio costituzionale solo in relazione a singole disposizioni del decreto impugnato. In relazione alla sent. n. 251 del 2016 i commenti sono numerosi. Cfr su tutti R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 1 febbraio 2017.

Se, dunque, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema»<sup>37</sup> ricade indubbiamente nella competenza esclusiva dello Stato, è altresì vero che la disciplina sulla valutazione di impatto ambientale contiene al suo interno diversi oggetti che intaccano le competenze delle Regioni. Secondo le ricorrenti siamo in presenza di disposizioni sulle quali i diversi campi materiali di competenza non possano essere risolti secondo un criterio di prevalenza e per tale ragione si impone in capo allo Stato l'obbligo di immaginare procedure concertative più stringenti. Così argomentato, la Regione Puglia e quella delle Valle d'Aosta chiedono alla Corte di sollevare dinanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale della legge delega nella parte in cui non ha previsto la citata, e a loro dire doverosa, intesa.

I Giudici richiamano sì la sentenza n. 251 del 2016 (con la quale si era stabilito che la legge delega potesse essere impugnata con lo scopo di censurare le modalità attuative del principio di leale collaborazione previste all'interno di una legge di delegazione) ma sono lapidari nel liquidare le istanze delle ricorrenti per la non tempestiva impugnazione. Infatti «la mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili. Tali ultime argomentazioni valgono altresì a escludere che questa Corte possa prendere in considerazione l'istanza di auto-rimessione sulla legge delega, proposta dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Regione Puglia»<sup>38</sup>.

#### **4.3 Questioni di legittimità costituzionale relative alla distribuzione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni.**

Nella pronuncia in esame la Corte passa ad analizzare le singole disposizioni del decreto legislativo impugnato con riguardo alle possibili violazioni nel riparto di competenze tra Stato e Regioni. In ragione delle diverse condizioni di autonomia lo scrutinio è stato condotto prima per le doglianze delle Regioni ordinarie e successivamente per quelle a

---

<sup>37</sup> In tema di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni si vd. su tutti A. Poggi, *Corte Costituzionale e principio di 'lealtà' nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 19/2017 e A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, p. 416 e ss.

<sup>38</sup> Punto 3.4.3. del *considerato in diritto*.

statuto speciale. I vizi di illegittimità costituzionale prospettati riguardo alle singole misure contenute nel decreto n. 104 del 2017 sono numerosi e afferiscono a disposizioni particolarmente complesse che riguardano l'altrettanta complessa procedura di VIA. Per ragioni di economia del testo, dunque, in questa sede si possono raggruppare i ricorsi delle Regioni avverso il nuovo decreto sotto tre e diversi profili.

Il primo gruppo di censure attiene alla ridefinizione delle cause di esclusione e di esenzione alla VIA. Una delle principali novità del decreto legislativo n. 104 del 2017 consiste nell'aver previsto soglie e criteri mediante i quali stabilire quando non è necessario che delle opere o dei progetti siano sottoposti a VIA. Così l'articolo 3, sostituendo integralmente i commi da 5 a 11 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ha stabilito che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali, per i progetti aventi quale unico obiettivo la difesa nazionale e la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile, dopo una valutazione caso per caso, può disporre con decreto l'esclusione di tali progetti dal campo di applicazione delle norme sulla VIA. In questi casi il Ministro deve verificare se sia o meno opportuna un'altra forma di valutazione, mettere a disposizione del pubblico tutte le informazioni raccolte e giustificare, nel caso, le ragioni di una esenzione, informando tempestivamente la Commissione europea. Su queste specifiche disposizioni le Regioni lamentano la compressione delle loro competenze nella misura in cui, da un lato, si incide su materie riguardanti la protezione civile e la tutela della salute e, dall'altro, si lamenta che le possibili cause di esenzione (previsione del tutto irragionevole) non venga concordata con le Regioni competenti.

La Corte non ha ritenuto fondate le questioni. Sul primo punto, relativo alle esenzioni di VIA necessarie alla risposta di emergenze di protezione civile, il Giudice delle leggi legittima tale previsione in quanto è proprio la direttiva europea ad aver prospettato questa soluzione. Per sostenere tale decisione la stessa Corte richiama la pronuncia n. 234 del 2009 nel punto in cui si è affermato che «non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile».

Anche in relazione agli altri casi di esenzione, viene richiamata la direttiva europea che ha previsto (all'articolo 2, paragrafo 4), in capo al vertice politico il potere di effettuare delle

scelte idonee a derogare agli standard di tutela ambientali, sottoponendo lo Stato, e solo esso, alla responsabilità politica-amministrativa di tale scelta dinanzi alla Commissione. Sul piano interno l'opzione, continua la Corte, si giustifica in quanto tale esclusivo potere statale garantisce una uniformità di comportamenti e atti su tutto il territorio nazionale.

Il secondo oggetto del contendere è riferibile alla riformulazione dei criteri mediante i quali un progetto o un'opera da sottoporre a VIA sia di competenza statale o regionale. Come affermato in apertura, l'intero intervento normativo si caratterizza per lo specifico intento di omogeneizzare le procedure di VIA. Tale obiettivo è stato perseguito anche mediante la riallocazione in capo allo Stato di alcune tipologie progettuali per le quali la VIA e la sua verifica di assoggettabilità viene trasferita dalle Regioni allo Stato. Così, da un lato, l'articolo 5 del decreto (relativo alle competenze di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA) inserisce, all'interno del TUA, l'articolo 7-bis, che disciplina le nuove competenze dello Stato e delle Regioni. Tale riassetto delle competenze viene operato per il tramite della modifica degli allegati contenuti nella parte II del decreto legislativo n. 152 del 2006 proprio in materia di VIA e con le conseguenti abrogazioni contenute all'interno dell'articolo 26 del decreto n. 104 del 2017. Pertanto, le Regioni lamentano la violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, per un ingiustificato e non adeguato meccanismo di trasferimento.

Per la Corte le questioni non hanno fondamento, in quanto, come a più riprese sostenuto, il filo conduttore è che tali disposizioni rientrino a pieno titolo nella competenza esclusiva statale di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. A ciò si aggiunge che l'intervento normativo si inquadra nel solco tracciato dal legislatore europeo teso a semplificare, armonizzare e a razionalizzare le procedure di VIA «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. Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili»<sup>39</sup>. La Corte, in questo specifico caso, richiama la relazione illustrativa di accompagnamento al decreto per giustificare una chiamata in sussidiarietà delle funzioni, anche amministrative, dalle Regioni allo Stato. Dalla lettura del passaggio si evince che un *cattivo esercizio del potere* sia idoneo a giustificare una riallocazione, sulla base dei principi

---

<sup>39</sup> Così il punto 12.3 del *considerato in diritto*.

di cui all'articolo 118, della Costituzione.

L'ultimo grande gruppo di disposizioni censurate dalle Regioni ricorrenti afferiscono all'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 2017, che ha introdotto l'articolo 27-bis del TUA. Tale articolo stabilisce che nei casi di procedimenti di VIA di competenza regionale, il provvedimento viene rilasciato a seguito di una conferenza dei servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter della legge generale sul procedimento amministrativo. Il rinvio è operato dall'articolo 24 del decreto legislativo che ha modificato il comma 4, dell'articolo 14 della legge 241 del 1990. Ad avviso delle Regioni ricorrenti l'intervento normativo citato è illegittimo per una sua intrinseca illogicità, determinando una notevole disparità di trattamento tra lo Stato centrale e le Regioni. Ai sensi del nuovo articolato, infatti, le Regioni adottano sempre il provvedimento unico mentre lo Stato lo fa solo su richiesta del proponente.

Per la Corte costituzionale, così come espresso nel secondo punto, tale intervento è pienamente conforme ai principi di delega e perfettamente rispondente alla ratio della normativa europea in ordine alla semplificazione delle procedure. La misura poi non modifica le competenze in ordine ai singoli procedimenti amministrativi ma ha l'obiettivo di ricomprendere, in ottica unitaria, i singoli e diversi procedimenti propri di ogni apparato amministrativo. L'obiettivo di semplificazione rientra, a pieno titolo, tra le competenze dello Stato<sup>40</sup>.

#### **4.4. (segue) Con particolare riferimento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano.**

Le Regioni ad autonomia speciale della Valle d'Aosta, del Friuli-Venezia Giulia, della Sardegna nonché le due province autonome di Trento e Bolzano hanno censurato il decreto legislativo, impugnando pressoché le stesse disposizioni delle Regioni ordinarie ma invocando però quale ulteriore parametro di costituzionalità anche le norme dei rispettivi statuti autonomi. Non richiamando sul punto tutte le norme che si intendono violate, nel corso del seguente paragrafo si darà conto della decisione della Corte anche in relazione alla possibile violazione della speciale autonomia concessa a tali enti. In ogni caso gli

---

<sup>40</sup> Punto 13.3 del *considerato in diritto*.

oggetti del contendere erano due: la violazione delle competenze delle Regioni speciali e il potere di diretta attuazione delle direttive dell'Unione europea nelle materie di propria competenza<sup>41</sup>.

In prima analisi la Corte, riprendendo le argomentazioni già svolte in relazione alle doglianze delle Regioni ordinarie, riafferma che la valutazione di impatto ambientale rientra nel novero della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e come tale è di esclusiva competenza statale. In più La Corte, richiamando ed espandendo quanto già espresso all'interno del punto 6.2. del considerato in diritto, afferma che la VIA vada intesa quale riforma economico-sociale idonea, quindi, a limitare le competenze statutariamente previste per le Regioni speciali e le Province autonome.

Nella sentenza qui commentata si ribadisce che le riforme economico-sociali non sono riferibili alle sole norme di principio ma possono essere incarnate anche da quelle norme «che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale»<sup>42</sup>. Pertanto la «nozione di norma fondamentale rifugge, infatti, da operazioni ontologiche di catalogazione, legate al grado di indeterminatezza lessicale della disposizione per accogliere, di converso, una qualificazione funzionale e teleologica, connessa al rapporto di strumentalità con la ratio complessiva della riforma». Tale limite, per costante giurisprudenza del Giudice delle leggi, va qualificandosi sotto tre diversi aspetti<sup>43</sup>. In prima battuta le norme statali devono essere caratterizzate dal preciso intento riformatore teso ad incidere all'interno della comunità nazionale<sup>44</sup>; il secondo aspetto concerne la rilevanza dell'azione riformatrice, che deve mirare alla «soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini»<sup>45</sup> o un «essenziale settore economico del paese»<sup>46</sup>; il terzo elemento attiene alla precisa volontà di introdurre norme di principio da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale<sup>47</sup>.

In linea generale la Corte sembra adottare un principio funzionale e non già sostanzialistico,

---

<sup>41</sup> Si v. il *considerato in diritto* 17.2.

<sup>42</sup> Così la sentenza n. 1033 del 1988. In termini analoghi si vd. le sentenze nn. 229 e 212 del 2017, 170 del 2001, 477 del 2000 e 323 del 1998. Sui principi di grande riforma economico-sociale si vd. anche la recente sentenza n. 168 del 2018.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. sentt. nn. 4 e 13 del 1964, 37 del 1966, 92 del 1968, 160 del 1969, 13 del 1980, 219 del 1984, 151 del 1986, 99 del 1987.

<sup>44</sup> Così, ad esempio, la sent. n. 219 del 1984.

<sup>45</sup> Cfr. la sent. n. 4 del 1964.

<sup>46</sup> Così la sent. n. 13 del 1964.

<sup>47</sup> Sent. n. 160 del 1969.

in quanto afferma che un eventuale accoglimento delle doglianze delle Regioni speciali avrebbe l'effetto di minare l'intero intervento normativo, causando un frazionamento di discipline all'interno del territorio nazionale che contrasterebbe con la ratio contenuta non solo nel decreto ma proprio all'interno della direttiva europea<sup>48</sup>.

In relazione alle prerogative delle Province autonome la Corte, però, giunge a dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni inserite all'interno dell'articolo 23 recante «disposizioni transitorie e finali».

Il comma 1 di tale articolo ha, infatti, previsto che le nuove norme sulla VIA si applicano a partire dal 16 maggio del 2017, ossia a partire da una data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto legislativo (21 luglio 2017)<sup>49</sup>. La Provincia autonoma di Bolzano lamenta il contrasto di questa disposizione con l'articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 che prevede uno speciale meccanismo di recepimento delle norme nazionali per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per la Regione Trentino-Alto Adige nella misura in cui si stabilisce che tali enti adeguano la propria legislazione entro sei mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale degli atti normativi statali<sup>50</sup>.

Il comma 4, dell'articolo 23, invece, ha previsto l'esercizio di un potere sostitutivo in capo allo Stato in caso di un non adeguamento regionale entro i 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Anche in questa circostanza, sulla base del ricorso delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la Corte dichiara incostituzionale la disposizione per le due Province in quanto il termine di 120 giorni risulta in contrasto con quanto stabilito sempre dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 che ne prevede uno pari a sei mesi<sup>51</sup>.

## 5. Brevi considerazioni conclusive.

Come affermato in apertura, la sentenza n. 198 del 2018, confermando l'ampia giurisprudenza precedente, riconduce la procedura valutativa in oggetto all'interno della materia giuridica *ambiente* di competenza esclusiva dello Stato. La constatazione che

<sup>48</sup> Punto 18.7 del *considerato in diritto*.

<sup>49</sup> In relazione all'articolo 23, comma 1, del decreto in esame, il Governo ha forse compiuto una "svista" legislativa. La data del 16 maggio, infatti, era quella prevista per il recepimento della direttiva europea ma, come ampiamente argomentato, l'intervento normativo di attuazione è intervenuto circa due mesi dopo.

<sup>50</sup> 19.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>51</sup> 20.4.1. del *Considerato in diritto*.

l'intento riformatore scaturisca dalla sede sovranazionale offre, poi, forza argomentativa al Giudice delle leggi per giustificare un intervento uniforme e, dunque, attrattivo in sede centrale di diverse competenze legislative e amministrative. Al tempo stesso va chiarito che tale accentramento competenziale viene avallato, anche e soprattutto, da ragioni extra giuridiche, non trovando esso una esplicita previsione né all'interno della direttiva europea né tantomeno all'interno della legge delega. La *preoccupante dilatazione* dei tempi procedurali delle opere sottoposte a VIA di competenza regionale e una loro assai estesa diversificazione, sembrano aver fatto oscillare il pendolo in favore di un incondizionato sostegno all'intervento statale.

È utile notare come la trasversalità della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non trovi, nel nostro ordinamento, un criterio univoco e cristallino volto a dirimere il, forse *perenne*, conflitto tra lo Stato e le Regioni. Ad esempio, con la recente sentenza n. 7 del 2019 si è affermato che la trasversalità della materia *ambiente* implica sì una compressione della autonomia degli enti territoriali, ma allo stesso tempo alle Regioni è comunque assicurata la possibilità di porre in essere una attività normativa volta ad assicurare una più elevata tutela ambientale nell'esercizio delle competenze costituzionali previste in capo ad esse e che concorrano con quelle ambientali (in questo caso la caccia). A differenza della sentenza sulla VIA si afferma la non necessaria uniformità della legislazione statale derogabile in melius dalle Regioni.

Le motivazioni di ordine non giuridico trovano, poi, ampio spazio nell'analisi procedurale che ha condotto all'approvazione del decreto legislativo in esame. La Corte ha messo una *pezza* alla svista del legislatore del 2015 (nella misura in cui il rinvio adoperato dalla legge di delegazione europea del 2014, come detto, era solo parziale) e poi alla frettolosa e poco sensibile opera del Governo che ha inviato lo schema di decreto legislativo, contestualmente, sia alle Commissioni parlamentari che alla Conferenza Stato-Regioni.

In ultima analisi, va posto l'accento su come la centralizzazione delle competenze abbia coinvolto anche le Regioni ad autonomia differenziata. Il grimaldello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, quale limite all'esercizio delle potestà legislative, ha permesso che dall'intervento uniformizzante non restassero esenti le Regioni speciali. L'indeterminatezza lessicale di tale limite si è così inverata nella VIA, che per ragioni essenzialmente economiche impone, per determinate soglie, una regia esclusivamente statale.

**Abstract:** Il contributo analizza la sentenza n. 198 del 2018 della Corte costituzionale italiana che, in virtù dei ricorsi promossi da alcune Regioni, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, recante la revisione della disciplina di valutazione di impatto ambientale (VIA). Nella sentenza in esame il Giudice delle leggi, nel rigettare quasi tutti i motivi di ricorso delle Regioni, ha affermato che la disciplina della VIA, afferente alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, quale materia legislativa esclusiva posta in capo allo Stato, contenga al suo interno disposizioni in grado di intaccare trasversalmente le competenze delle Regioni al fine di offrire su tutto il territorio nazionale una disciplina uniforme. La pronuncia si inserisce nel solco di una lunga e costante giurisprudenza costituzionale tesa a ricondurre la disciplina della valutazione di impatto ambientale nel novero delle competenze esclusive dello Stato. Al tempo stesso, però, in virtù delle doglianze regionali, la Consulta ha anche occasione di affrontare, da un lato, alcuni aspetti riguardanti lo strumento della delega legislativa e, dall’altro, i limiti costituzionali posti alla potestà legislativa delle Regioni speciali.

**Abstract:** The contribution analyzes the sentence n. 198 of 2018 of the Italian Constitutional Court which, by virtue of the claims lodged by some Regions, is pronounced on the constitutional legitimacy of the legislative decree 16 June 2017, n. 104, concerning the revision of the environmental impact assessment framework (EIA). As regard judgment up mentioned, the Italian Constitutional Court asserted that the EIA discipline, regarding the "protection of the environment and the ecosystem", as exclusive legislative matter placed in the hands of the State, contains within it rules capable of affecting transversely the competences of the Regions in order to offer a uniform discipline throughout the national territory. The decision is inserted in the wake of a long and constant constitutional jurisprudence aimed to bringing the discipline of environmental impact assessment back into the category of exclusive competences of the State. At the same time, by virtue of regional complaints, the Court has also the opportunity to address, on the one hand, some aspects concerning the instrument of legislative delegation and, on the other, the constitutional limits belonging to the legislative power of special Regions.

**Parole chiave:** Ambiente – valutazione di impatto ambientale - competenze legislative di Stato e Regioni – principio di leale collaborazione – delega legislativa.

**Key words:** Environment – environmental impact assessment - legislative powers of State and Regions - The Duty of Sincere Cooperation - legislative delegation.