

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

DIRETTORE

ALESSANDRO PACE

COMITATO DI DIREZIONE

**ADELE ANZON - AUGUSTO CERRI - RICCARDO CHIEPPA
GIOVANNI CONSO - ANTONIO D'ATENA - GLAUCO GIOSTRA
MICHELA MANETTI - FRANCO MODUGNO - CESARE PINELLI
GIUSEPPE U. RESCIGNO**



GIUFFRÈ EDITORE

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La rivista, fondata nel 1956 da Carlo Esposito, Costantino Mortati e Massimo Severo Giannini, è stata, negli anni, diretta da Carlo Esposito (fino al 1964), da Vezio Crisafulli (dal 1965 al 1967 e dal 1977 al 1985), da Leopoldo Elia (dal 1968 al 1976 e dal 1985 al 1998) e da Alessandro Pace dal 1999 (condirettore dal 1992 al 1998).

COMITATO SCIENTIFICO

Gaetano Azzariti - Sergio Bartole - Francesco Bilancia - Roberto Bin
Roberto Borrello - Antonio Brancasi - Remo Caponi - Paolo Caretti
Lorenza Carlassare - Alfonso Celotto - Pasquale Costanzo - Salvatore
Di Palma - Mario Dogliani - Mario Esposito - Giuseppe Franco
Ferrari - Alfredo Gaito - Sergio Lariccia - Massimo Luciani - Stelio
Mangiameli - Anna Moscarini - Damiano Nocilla - Valerio Onida
Roberto Pessi - Andrea Pugiotto - Roberto Romboli - Marco Ruotolo
Felice Emilio Santonastaso - Franco Gaetano Scoca - Federico Sorrentino
Giorgio Spangher - Roberto Zaccaria - Gustavo Zagrebelsky.

CONSIGLIO DI REDAZIONE

coordinato da

Michela Manetti e Alfonso Celotto

Roberta Calvano - Luigi Cozzolino - Francesco Dal Canto - Giovanni
D'Alessandro - Andrea Aurelio Di Todaro - Gianpaolo Fontana - Antonino
Masaracchia - Raffaella Niro - Alessandro Oddi - Andrea Pertici - Marcello
Piazza - Daniele Piccione - Giovanna Pistorio - Luigi Principato.

“I contributi inviati alla Rivista vengono sottoposti dal direttore, sotto la Sua responsabilità, a referaggio anonimo. Il direttore conserva i relativi giudizi”.

Le massime e i tioletti delle decisioni della Corte costituzionale pubblicati in questa *Rivista* sono redatti dal Cons. Stefano Petitti.

Segreteria di redazione: Aurora Migliorini.

Non si pubblicano contributi che non siano stati richiesti e approvati dalla direzione della Rivista.

SOMMARIO

Corte costituzionale

Decisioni della Corte:

Sentenza (24 aprile 2013) 3 maggio 2013 n. 79	1321
Sentenza (24 aprile 2013) 3 maggio 2013 n. 80	1330
(con osservazione di PAOLO VERONESI, <i>Ancora sulla distinzione tra rinvio recettizio (della legge al regolamento) e diritto vivente di origine regolamentare</i>)	1359
Sentenza (24 aprile 2013) 3 maggio 2013 n. 81	1367
(con nota redazionale di ANDREA PERTICI	1376
e osservazione di VINCENZO CERULLI IRELLI, <i>Sugli atti di « alta amministrazione »</i>)	1377
Sentenza (6 maggio 2013) 9 maggio 2013 n. 82	1387
(con nota redazionale di FRANCESCO DAL CANTO	1396
Sentenza (6 maggio 2013) 9 maggio 2013 n. 83	1401
Ordinanza (6 maggio 2013) 9 maggio 2013 n. 84	1421
Sentenza (9 aprile 2013) 9 maggio 2013 n. 85	1424
(con osservazioni di VALERIO ONIDA, <i>Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente</i>	1494
di DOMENICO PULITANO, <i>Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA</i>	1498
di ROBERTO BIN, <i>Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"</i>	1505
e di GIULIANO SERENO, <i>Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento</i>)	1511
Ordinanza (8 maggio 2013) 14 maggio 2013 n. 86	1519
Sentenza (8 maggio 2013) 16 maggio 2013 n. 87	1536
Ordinanza (8 maggio 2013) 16 maggio 2013 n. 88	1542
Ordinanza (8 maggio 2013) 16 maggio 2013 n. 89	1547
Sentenza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 90	1552
Sentenza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 91	1565
Sentenza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 92	1581
Sentenza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 93	1592
(con osservazione di ERIK LONGO e di SIMONE CALZOLAIO, <i>La stretta "VIA" della Corte costituzionale</i>)	1625
Sentenza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 94	1637
(con osservazione di MARIO LIBERTINI, <i>Sulla legittimità costituzionale delle norme che impongono l'esclusività dell'oggetto sociale delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.) e vietano la partecipazione al capitale delle stesse da parte degli organismi di certificazione delle imprese</i>)	1663

Sentenza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 95	1675
Ordinanza (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 96	1686
Sentenza (20 maggio 2013) 23 maggio 2013 n. 97	1691
Sentenza (20 maggio 2013) 23 maggio 2013 n. 98	1706
Ordinanza (20 maggio 2013) 23 maggio 2013 n. 99	1723
Ordinanza (20 maggio 2013) 23 maggio 2013 n. 100	1730
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 101	1735
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 102	1752
(con osservazione di GALIA COZZOLINO, <i>Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di misure di salvaguardia al taglio della Consulta</i>)	1772
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 103	1780
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 104	1792
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 105	1797
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 106	1803
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 107	1817
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 108	1833
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 109	1844
Sentenza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 110	1853
Ordinanza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 111	1857
Ordinanza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 112	1863
Ordinanza (22 maggio 2013) 29 maggio 2013 n. 113	1868
Sentenza (22 maggio 2013) 31 maggio 2013 n. 114	1872
Ordinanza (22 maggio 2013) 31 maggio 2013 n. 115	1883
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 116	1886
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 117	1905
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 118	1913
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 119	1921
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 120	1936
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 121	1946
Sentenza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 122	1960
(con osservazione di ANTONINO IACOVIELLO, <i>Sul ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea: gli strumenti per la tutela delle competenze nella definizione della posizione nazionale</i>)	1978
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 123	1986
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 124	1990
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 125	1996
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 126	1999
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 127	2003
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 128	2006
Ordinanza (3 giugno 2013) 5 giugno 2013 n. 129	2010
Sentenza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 130	2014
Sentenza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 131	2022
Sentenza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 132	2032
Sentenza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 133	2037
Sentenza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 134	2044
Sentenza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 135	2073
(con osservazioni di MARCO RUOTOLO, <i>The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti</i>)	2084

e di CARLO FIORIO, <i>Poteri dell'amministrazione penitenziaria e sindacato di giurisdizionalità</i>)	2092
Ordinanza (3 giugno 2013) 7 giugno 2013 n. 136	2102
Sentenza (5 giugno 2013) 13 giugno 2013 n. 137	2110
Sentenza (5 giugno 2013) 13 giugno 2013 n. 138	2117
Sentenza (5 giugno 2013) 13 giugno 2013 n. 139	2126
Sentenza (5 giugno 2013) 13 giugno 2013 n. 140	2135
Sentenza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 141	2141
Sentenza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 142	2157
Sentenza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 143	2164
(con osservazioni di MARCO RUOTOLO, <i>Le irragionevoli restrizioni al diritto di difesa dei detenuti in regime di 41-bis</i>	2176
e di FABIO FIORENTIN, <i>Regime speciale del « 41-bis » e diritto di difesa: il difficile bilanciamento tra diritti fondamentali</i>)	2180
Sentenza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 144	2188
(con osservazione di PAOLO VERONESI, « <i>Atti consequenziali, confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.</i> » di leggi o di altri provvedimenti non impugnati e conflitti di attribuzione)	2197
Sentenza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 145	2205
Sentenza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 146	2216
Ordinanza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 147	2227
Ordinanza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 148	2236
Ordinanza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 149	2241
Ordinanza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 150	2245
Ordinanza (17 giugno 2013) 20 giugno 2013 n. 151	2250
Sentenza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 152	2254
Sentenza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 153	2261
Sentenza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 154	2266
Ordinanza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 155	2303
Ordinanza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 156	2306
Ordinanza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 157	2318
Ordinanza (17 giugno 2013) 21 giugno 2013 n. 158	2321
Sentenza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 159	2327
(con osservazione di ANNA MOSCARINI, <i>Diritto privato e limiti alla legislazione regionale: la Corte costituzionale conferma l'indirizzo di valorizzazione del potere esclusivo dello Stato in materia di ordinamento civile</i>)	2335
Sentenza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 160	2342
Sentenza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 161	2357
Sentenza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 162	2368
Ordinanza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 163	2379
Ordinanza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 164	2384
Ordinanza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 165	2389
Ordinanza (19 giugno 2013) 27 giugno 2013 n. 166	2392

Note e osservazioni a decisioni della Corte pubblicate in precedenti fascicoli

ERIK FURNO, <i>La Corte costituzionale ed il patto di stabilità interno: un'occasione mancata per tracciare i confini del giudicato costituzionale?</i> (Corte cost., 20 marzo 2013 n. 46)	2399
--	------

ROSSANO ADORNO, <i>L'inarrestabile irragionevolezza del carcere cautelare "obbligatorio": cade la presunzione assoluta anche per i reati di "contesto mafioso"</i> (Corte cost., 29 marzo 2013 n. 57)	2408
GRAZIELLA ROMEO, <i>L'art. 117 comma 1 Cost. e la precedenza per il diritto europeo</i> (Corte cost., 12 aprile 2013 n. 66)	2417

Decisioni di rilievo costituzionale

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Seduta plenaria – 27 novembre 2012 n. C-370/12	2425
(con osservazione di ROBERTA CALVANO, <i>Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle</i>)	2426

Articoli

ALESSANDRO PACE, <i>La "disapplicazione" dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori</i>	2437
GAETANO AZZARITI, <i>Appunto critico sulla crisi dell'università</i>	2459
GIORGIO REPETTO, <i>Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale</i>	2465

Indice alfabetico degli autori

ROSSANO ADORNO, <i>L'inarrestabile irragionevolezza del carcere cautelare "obbligatorio": cade la presunzione assoluta anche per i reati di "contesto mafioso"</i>	2408
GAETANO AZZARITI, <i>Appunto critico sulla crisi dell'università</i>	2459
ROBERTO BIN, <i>Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"</i>	1505
ROBERTA CALVANO, <i>Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita sensibilità costituzionale della Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce del caso Pringle</i>	2426
SIMONE CAIZOLAIO, <i>La stretta "VIA" della Corte costituzionale</i>	1625
VINCENZO CERULLI IRELLI, <i>Sugli atti di « alta amministrazione »</i>	1377
GAIA COZZOLINO, <i>Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di misure di salvaguardia al vaglio della Consulta</i>	1772
FABIO FIORENTIN, <i>Regime speciale del « 41-bis » e diritto di difesa: il difficile bilanciamento tra diritti fondamentali</i>	2180
CARLO FIORIO, <i>Poteri dell'amministrazione penitenziaria e sindacato di giurisdizionalità</i>	2092
ERIK FURNO, <i>La Corte costituzionale ed il patto di stabilità interno: un'occasione mancata per tracciare i confini del giudicato costituzionale?</i>	2399
ANTONINO IACOVIELLO, <i>Sul ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea: gli strumenti per la tutela delle competenze nella definizione della posizione nazionale</i>	1978

MARIO LIBERTINI, <i>Sulla legittimità costituzionale delle norme che impongono l'esclusività dell'oggetto sociale delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.) e vietano la partecipazione al capitale delle stesse da parte degli organismi di certificazione delle imprese</i>	1663
ERIK LONGO, <i>La stretta "VIA" della Corte costituzionale</i>	1625
ANNA MOSCARINI, <i>Diritto privato e limiti alla legislazione regionale: la Corte costituzionale conferma l'indirizzo di valorizzazione del potere esclusivo dello Stato in materia di ordinamento civile</i>	2335
VALERIO ONIDA, <i>Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente</i>	1494
ALESSANDRO PACE, <i>La "disapplicazione" dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori</i>	2437
DOMENICO PULITANO, <i>Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA</i>	1498
GIORGIO REPETTO, <i>Il divieto di fictio litis come connotato della natura incidentale del giudizio di costituzionalità. Spunti a partire dalla recente ordinanza della Corte di cassazione in tema di legge elettorale</i>	2465
GRAZIELLA ROMEO, <i>L'art. 117 comma 1 Cost. e la precedenza per il diritto europeo</i>	2417
MARCO RUOTOLO, <i>Le irragionevoli restrizioni al diritto di difesa dei detenuti in regime di 41-bis</i>	2176
—, <i>The domestic remedies must be effective: sul principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti</i>	2084
GIULIANO SERENO, <i>Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento</i>	1511
PAOLO VERONESI, <i>Ancora sulla distinzione tra rinvio recettizio (della legge al regolamento) e diritto vivente di origine regolamentare</i>	1359
—, <i>« Atti consequenziali, confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc. » di leggi o di altri provvedimenti non impugnati e conflitti di attribuzione</i>	2197

Notizie sui collaboratori di questo fascicolo

- ADORNO ROSSANO, professore associato di diritto processuale penale dell'Università del Salento
- AZZARITI GAETANO, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza nell'Università "La Sapienza" di Roma
- BIN ROBERTO, professore ordinario di diritto costituzionale presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Ferrara
- CALVANO ROBERTA, ricercatore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università "Sapienza" di Roma
- CALZOLAIO SIMONE, ricercatore di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Macerata
- CERULLI IRELLI VINCENZO, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma Sapienza

- COZZOLINO GAIA, dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia presso la facoltà di economia dell'Università "La Sapienza" di Roma
- FIorentin FABIO, magistrato del Tribunale di sorveglianza di Torino
- Fiorio CARLO, professore straordinario di diritto processuale penale nell'Università degli studi di Perugia
- FURNO ERIK, professore associato confermato di istituzioni di diritto pubblico presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università "Federico II" di Napoli
- IACOVIELLO ANTONINO, ricercatore in diritto pubblico presso l'ISSIR-FA-CNR - dottore di ricerca in amministrazione pubblica europea e comparata - Università Sapienza di Roma
- LIBERTINI MARIO, professore emerito della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma
- LONGO ERIK, ricercatore di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Macerata
- MOSCARINI ANNA, professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università della Toscana
- ONIDA VALERIO, professore emerito di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano - presidente emerito della Corte costituzionale
- PACE ALESSANDRO, professore emerito di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma
- PULITANÒ DOMENICO, professore ordinario di diritto penale nell'Università di Milano "Bicocca"
- REPETTO GIORGIO, ricercatore in istituzioni di diritto pubblico presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Perugia
- ROMEO GRAZIELLA, assistant professor (ricercatore a t.d.) di diritto costituzionale presso l'Università commerciale "Luigi Bocconi" di Milano
- RUOTOLO MARCO, professore ordinario di diritto costituzionale presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi Roma Tre
- SERENO GIULIANO, dottorando di ricerca in diritto pubblico nell'Università "La Sapienza" di Roma
- VERONESI PAOLO, professore associato confermato di diritto costituzionale presso il dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Ferrara

prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2h), alla legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), e 3, comma 4, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, lettera c), 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettera e), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nonché degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), alla stessa legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 10, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 29 del 18 luglio 2012, 1^a serie spec.

(1-16) Sull'applicazione dell'art. 117, comma 1, Cost. cfr. la nota alla sent. n. 7 del 2013; poi, cfr. sentt. nn. 18 e 50, 65, 72 e 85 del 2013.

Riguardo alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 90 del 2013.

A commento della decisione pubblichiamo un'osservazione dei dott. Erik Longo e Simone Calzolaio.

La stretta « VIA » della Corte costituzionale (1).

1. La sentenza in commento accoglie parte delle censure proposte dal Governo nei confronti della l. reg. Marche 26 marzo 2012, n. 3 in materia di Valutazione di impatto ambientale (in seguito, VIA).

(1) Il testo della nota è frutto del lavoro congiunto dei due autori. Ciò nonostante sono da attribuire il paragrafi 1 e 2 al dott. S. Calzolaio, e i restanti al dott. E. Longo.

In seguito si darà analiticamente conto dei passaggi della sent. n. 93 del 2013. Per meglio apprezzarli, tuttavia, va osservato che la decisione si situa nell'ambito di un vasto contenzioso fra Stato e regioni che ha investito all'incirca a partire dal 2006, numerose discipline regionali concernenti la VIA (2).

All'origine di questo aumento della conflittualità sta l'adozione nel 2006 del cd. «Codice ambiente» (d.lgs. n. 152 del 2006, modificato successivamente in particolare dal d.lgs. n. 4 del 2008) il quale rinvia al legislatore regionale la disciplina di importantissimi aspetti, fra cui, in particolare, la disciplina sulle VIA per gli interventi di (apparente) minore impatto ambientale (3).

Proprio i successivi interventi normativi del legislatore regionale sono all'origine della conflittualità in materia (4).

Va ricordato che il Codice ambiente è stato redatto quando sembrava stabilizzarsi una specifica interpretazione del giudice costituzionale della materia «tutela dell'ambiente»: a partire dalla sent. n. 407 del 2002 (5) si era ritenuto infatti che l'ambiente non fosse una materia (legislativa) in senso stretto, ma un «valore» che spettava a tutti i soggetti dell'ordinamento perseguire. Di conseguenza, sul piano della potestà legislativa, lo Stato aveva senz'altro il compito ed il potere di fissare gli *standards* minimi di tutela in materia ambientale validi sull'intero territorio nazionale, ma ciò non escludeva che il legislatore regionale, muovendo dai suoi singoli titoli di competenza (governo del territorio, protezione civile, tutela della salute, agricoltura, ecc.), disciplinasse — nell'ambito degli *standards* statali — anche la materia ambientale.

Così probabilmente si giustifica l'assonanza fra le «norme sulla produzione» contenute nel Codice ambiente in materia di VIA e questo schema giurisprudenziale delle competenze in materia ambientale (6).

(2) Per l'evoluzione normativa in materia v. G. LANDI, *Valutazione di impatto ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, Milano 2009, 2608 ss.

(3) Cfr. artt. 6, 7, 20, 35 e allegati n. III e IV, alla parte II del Codice.

(4) Va ricordato che l'evoluzione della disciplina interna in materia di VIA, nella sostanziale inerzia statale (cfr. G. MANFREDI, *VIA e VAS nel Codice dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 2009, 63 ss.), è stata spesso di matrice regionale: al momento dell'entrata in vigore del Codice, quindi, preesistevano in pressoché tutte le regioni normative *ad hoc* sulla VIA (cfr. M. BELVISI, G. BACCARO, A.C. BARTOCCIONI, *La V.I.A. a livello regionale. Quadro di riferimento legislativo*, 2007, <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/valutazione-di-impatto-ambientale-via/via-regionale>). Non a caso, quindi, il testo vigente del Codice ambiente opportunamente prevede una forma di (redivivo) parallelismo fra funzioni legislative e amministrative, quando afferma che «sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al presente decreto» (art. 7, comma 4): gli allegati citati identificano rispettivamente i progetti di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano ed i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza dei medesimi enti territoriali.

(5) Cfr. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni* 2003, 318 ss.

(6) Si tratta peraltro di una lettura giurisprudenziale su cui una parte della dottrina ha costruito un modello generale di interpretazione delle materie legislative: cfr. la nota alla sent. n. 222/03 di F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le regioni* 2004, 176 ss.; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, 297 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano 2006.

Tuttavia, proprio in vista delle decisioni concernenti il Codice ambiente (prontamente impugnato dalle Regioni), la Corte costituzionale ha mutato la propria interpretazione della materia (7), configurandola come una materia in senso tecnico che concerne un bene giuridico (l'ambiente) inteso in senso unitario, la cui disciplina spetta esclusivamente allo Stato (8).

Questa "seconda" giurisprudenza sulla materia "ambiente" allarga e difende il perimetro di competenza statale della materia e si differenzia, in linea di principio, dalla precedente proprio per il fatto di escludere programmaticamente una disciplina regionale del bene giuridico-ambiente (9) (almeno per gli aspetti concernenti la sua tutela e conservazione: cfr. par. 4, sent. n. 225 del 2009).

A questo riguardo, secondo la Corte, "la materia che viene in rilievo nella normativa sulla valutazione d'impatto ambientale è quella della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del medesimo art. 117, secondo comma, lettera s), Cost." e ciò comporta che « le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA » (sent. n. 186 del 2010).

2. Considerato il livello del contenzioso in materia di VIA degli ultimi anni, non sorprende il grado di analiticità che pure si riscontra nella delibera governativa di impugnazione della l. reg. Marche n. 3 del 2012: vengono impuginate nove disposizioni all'interno dell'articolato di legge, l'insieme degli allegati A1, A2, B1, B2, oltre a cinque singole disposizioni degli stessi.

L'impugnazione governativa segue anche un preciso ordine logico-giuridico: in primo luogo, vengono impuginate le disposizioni regionali (10) che si ritengono violare l'art. 117, comma 1, Cost. in merito al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; quindi le disposizioni (11) che si assumono in contrasto col Codice ambiente, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., ed infine la disposizione (12) ritenuta contrastare con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, in violazione degli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost.

(7) Cfr. sentt. nn. 378 del 2007, 104 del 2008 e successive, su cui v. P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 2010, 685 ss.

(8) In tal senso, « la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente » (sent. n. 104 del 2008, che riprende alcuni passaggi della sent. n. 378 del 2007). Per più ampie considerazioni cfr., volendo, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale*, Torino 2012.

(9) Come osserva P. MADDALENA, *La giurisprudenza*, cit., « le competenze regionali non possono avere come scopo anche la tutela dell'ambiente ».

(10) Si tratta dell'art. 2, comma 1, lett. c; degli allegati A1 (Tipologie progettuali da sottoporre a VIA regionale), A2 (Tipologie progettuali da sottoporre a VIA provinciale) e B1 (Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale), B2 (Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale); dell'art. 3, comma 4, e degli artt. 8, comma 4, e 13.

(11) Si tratta dell'art. 5, comma 1, lett. c); 9, comma 2, lett. d); 12, comma 1, lett. c); 12, comma 1, lett. e), e delle disposizioni seguenti degli allegati: allegato A1, punto n); allegato A2, punto h); allegato B1, punto 2.h); allegato B2, punto 7.p); allegato B2, punto 7.q).

(12) Art. 5, comma 10.

È bene passare rapidamente in rassegna la decisione nelle parti in cui rigetta censure risultanti a tratti speciose (13) o conferma il panorama giurisprudenziale già noto (14).

Il tassello che la decisione aggiunge nel mosaico giurisprudenziale in materia di VIA va invece al cuore della disciplina in materia (regionale, nazionale ed europea), poiché affronta direttamente il delicato tema dei criteri di selezione dei progetti che debbono essere sottoposti a VIA (o ancor prima a *screening*) e quindi, simmetricamente, dei progetti che invece possono essere esentati dalla sottoposizione a VIA (e *screening*).

La Dir. 2011/92/UE (che ha « codificato » l'evoluzione normativa delle direttive in materia a partire dalla prima del 1985) individua due grandi elenchi di progetti (all. I e II): il primo contempla quelli che necessariamente lo Stato membro deve sottoporre a VIA; il secondo individua invece i progetti in ordine ai quali è possibile determinare se sia necessaria la sottoposizione a VIA.

Secondo la citata dir. europea, lo Stato membro prende "tale decisione, mediante: a) un esame del progetto caso per caso; o b) soglie o criteri fissati dallo Stato membro". Quale che sia la via prescelta, lo Stato membro la deve perseguire tenendo conto dei criteri indicati nell'all. III della dir. (così stabilisce l'art. 4, par. 2-3 della medesima), che individua tre gruppi di "criteri di selezione" ("Caratteristiche dei progetti", "Localizzazione dei progetti", "Caratteristiche dell'impatto potenziale"), specificandoli nel dettaglio.

Questa parte della dir. ha prodotto un costante contenzioso anche di fronte alla

(13) La Corte rigetta in modo rapido alcune delle questioni proposte dal Governo. Afferma, ad es., che non è richiesta la trasposizione letterale delle nozioni (nella specie, di « progetto »: art. 2, comma 1, lett. c, l. reg. Marche 3/12) contenute nella Dir. 85/337/CEE (ora 2011/92/UE), purché in concreto sia assicurata la sottoposizione a VIA delle tipologie di progetti in essa contemplati; non è illegittima la disposizione regionale (art. 5, comma 1, lett. c) che disciplina l'ipotesi di consultazione del pubblico laddove l'autorità competente per la procedura di VIA coincida con quella competente per il rilascio dell'AIA (Autorizzazione integrata ambientale), poiché la norma agevola e non ostacola il fine della consultazione unica del pubblico; analogamente, in merito alla impugnazione dell'elenco di documenti da allegare alla domanda di avvio della fase di consultazione per la specificazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale (art. 9, comma 2, lett. d) la Corte ritiene che esso non violi i livelli uniformi di tutela ambientale (così come in ordine all'impugnazione dell'elenco dei documenti da allegare alla domanda di VIA: art. 12, comma 1, lett. e); infine, l'art. 5, comma 10, « lungi dall'aver derogato alla previsione dell'autorizzazione paesaggistica (il cui rilascio appartiene peraltro alla competenza regionale ai sensi del medesimo art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), stabilendo che il provvedimento di VIA "comprende" l'autorizzazione paesaggistica, ha provveduto a realizzare quella forma di "coordinamento" da parte della VIA di tutte le autorizzazioni in materia ambientale (fra le quali vi è anche l'autorizzazione paesaggistica) proprio prescritte al fine di assicurare un livello uniforme di protezione ambientale, in una prospettiva di semplificazione amministrativa » (così la decisione in commento).

(14) In particolare, la Corte dichiara incostituzionali le disposizioni regionali che restringono il campo degli obblighi informativi a carico del proponente il progetto da sottoporre a VIA: gli artt. 8, comma 4, e 13, per violazione dell'art. 117, comma 1, e della Dir. 85/337/CEE, in quanto non contemplano tutti le informazioni richieste dalla normativa europea; l'art. 12, comma 1, lett. c), sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. s), poiché non prescrive che la domanda del proponente all'autorità competente in tema di VIA sia corredata dalla previa o contestuale pubblicazione a stampa dell'avviso, richiesto dall'art. 23, comma 1, del Codice ambiente (in caso analogo: sent. n. 227 del 2011).

Corte di Giustizia UE (15), che ormai in molte occasioni — da ultimo: V. sez., sent. 21 marzo 2013, in C-244/12 — si è pronunciata in modo univoco su una ricorrente modalità di trasposizione della direttiva in materia di VIA da parte degli Stati membri, in base alla quale per uno dei progetti tipologicamente contemplati nell'all. II della Dir., lo Stato membro fissa una soglia dimensionale al di sotto della quale il progetto non è soggetto neanche a *screening*.

In tal modo, attraverso la fissazione di una mera soglia dimensionale, si esonerano da VIA e *screening* intere tipologie di progetti, di dimensione, localizzazione, impatto ambientale non certo (e comunque non necessariamente) trascurabile.

Di fronte a tali fattispecie, la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia afferma il principio in base al quale gli Stati non possono esercitare la propria discrezionalità nell'identificare criteri e soglie di esenzione a *screening* fondati esclusivamente sulle dimensioni dei progetti, anche se identificano dimensioni di livello particolarmente basso (16): è il caso, ad es., del Belgio (CGUE, sent. 24 marzo 2011, causa C-435/09), dell'Olanda (CGUE, sent. 15 ottobre 2009, causa C-255/08), dell'Irlanda (CGUE, sent. 20 novembre 2008, causa C-66/06), e appunto della procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia (2009/2086).

Va rilevato, infatti, che tale modello attuativo corrisponde a quello adottato dallo Stato italiano nel Codice ambiente (per averne plastica conferma è sufficiente scorrere gli allegati alla parte II del Codice, da II a IV) ed inoltre è prevalentemente attraverso l'individuazione di soglie dimensionali che passa anche la definizione degli ambiti di competenza legislativa regionale (ai sensi del già citato art. 7, comma 4, del Codice).

Si può ora comprendere la ragione per cui merita particolare attenzione l'incipit della delibera governativa di impugnazione della legge regionale, in cui si palesa « che il d.lgs. n. 152 del 2006 s.m.i. (T.U. ambientale), con cui è stata recepita la normativa europea in materia di VIA e a cui, probabilmente, la legge regionale de qua si è ispirata, è attualmente oggetto di censure, analoghe a quelle che verranno di seguito rappresentate, da parte della Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione 2009/2086 (Direttiva 85/337/CEE Valutazione d'Impatto ambientale — Non conformità delle disposizioni nazionali che disciplinano la verifica di assoggettabilità a VIA (*screening*)) ».

In altri termini, il Governo afferma di impugnare la legge regionale marchigiana in quanto il Codice ambiente è sottoposto a procedura di infrazione, riversando in tal modo sulla legge regionale le censure che la Commissione europea indirizza — a quanto sembra — verso l'atto normativo statale di attuazione della direttiva europea.

Non solo: nella delibera si esplicita che la legge regionale è costituzionalmente illegittima (ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.) in quanto "si è ispirata" al Codice ambiente e cioè, in altri termini, è con esso compatibile e coerente.

(15) B.A. BELJEN, *The Implementation of European Environmental Directives: Are Problems Caused by the Quality of the Directives?*, in *European Energy and Environmental Law Review* 2011, 153.

(16) Secondo la CGUE, « uno Stato membro che, sulla base dell'art. 4, par. 2, della dir. 85/337, fissasse delle soglie e/o dei criteri tenendo conto solo delle dimensioni dei progetti, senza prendere in considerazione i criteri ricordati al punto 34 della presente decisione, oltrepasserebbe la discrezionalità di cui dispone in virtù degli artt. 2, par. 1, e 4, par. 2, di questa direttiva » (così CGUE, sent. 15 ottobre 2009, causa C-255/08, cfr. par. 32-35); in una decisione successiva si specifica che tale conclusione non può essere contrastata argomentando che le soglie sono fissate ad un livello particolarmente basso, dal quale sarebbe desumibile l'irrelevanza dell'impatto ambientale dei progetti che ne sono al di sotto: « al contrario, come risulta dal punto 50 della presente decisione, un progetto anche di dimensioni ridotte può avere impatti notevoli sull'ambiente, in particolare in ragione della sua natura o della localizzazione (...) » (CGUE, sent. 24 marzo 2011, causa C-435/09, cfr. par. 13 e 59-61).

Se si associa questa affermazione con il rigido regime delle competenze legislative regionali in materia di VIA disegnato dal giudice costituzionale, ci si accorge che le regioni si trovano sul punto in una situazione apparentemente kafkiana: da un lato, sono tenute a rispettare il Codice ambiente (oggetto della procedura di infrazione), poiché altrimenti la legge regionale viola lo statuto costituzionale della materia ambiente di competenza esclusiva dello Stato; dall'altro, tuttavia, seguendo l'impostazione (in merito all'utilizzo di soglie dimensionali dei progetti) fatta propria dal Codice, introducono normative comunque illegittime, sul piano costituzionale, in quanto incompatibili col diritto europeo (17).

Pur senza dedicare spazio a questo profilo la Corte costituzionale adotta su questo punto centrale della vicenda al suo esame una decisione ponderata e ragionevole, che si dipana in diversi passaggi della sentenza.

In primo luogo, in riferimento alla censura concernente l'insieme degli allegati (A1, A2, B1, B2) della legge regionale, la Corte afferma che dalla « direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. *screening*. Tale *screening* deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata) ». Precisato che tale « obbligo comunitario » grava tanto « sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. » e riscontrato che « i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale », la Corte conclude dichiarando incostituzionali gli indicati allegati alla legge regionale n. 3 del 2012, « nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di *tutti* i criteri indicati nell'allegato III della stessa direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima » (nostro il corsivo) (18).

Potrebbe apparire, quindi, che il legislatore regionale sia tenuto — nel definire le soglie di esenzione da *screening* — ad utilizzare per ogni progetto tutti i criteri, nessuno escluso, fra quelli indicati nell'all. III della dir. UE.

Il seguito della decisione, invece, sembra chiarire che devono essere utilizzati dal legislatore regionale i criteri rilevanti (del medesimo allegato) ad escludere che la soglia

(17) Si può ancora osservare, per concludere il paradosso, che a sollevare la questione di legittimità costituzionale (in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost.) è proprio il Governo centrale che ha adottato il Codice ambiente oggetto della procedura di infrazione.

(18) Dal tenore della decisione appare quindi che la regione avrebbe potuto trarsi d'impaccio solo arrischiandosi ad adottare criteri di esenzione da *screening* diversi e più completi di quelli del Codice e, per questo, in via autonoma e diretta conformi alla normativa europea; in tal modo — sembrerebbe potersi desumere dalla decisione — non solo non si sarebbe potuta ritenere violata la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, ma addirittura il legislatore regionale avrebbe sopperito alla carenza normativa del Codice sul punto. Va anche osservato, tuttavia, che la rigidità con cui il giudice costituzionale configura nella sua giurisprudenza più recente la materia ambiente finisce per non agevolare le singole regioni ad esercitare la propria potestà normativa arrivando a "correggere" la legislazione statale.

normativamente prevista possa esentare dalle procedure di VIA progetti dall'impatto ambientale effettivamente rilevante.

In questa prospettiva il giudice costituzionale finisce per valorizzare un'altra disposizione del Codice ambiente che attribuisce una — come sin qui si è documentato — delicata competenza normativa alle regioni. Infatti, sulla base dell'art. 6, comma 9, del Codice le regioni possono determinare per specifiche categorie progettuali criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità (*id est*: soglie di esclusione da *screening*) sulla base dei criteri del noto all. III della dir. UE (trasposto nell'all. V alla parte II del Codice ambiente).

La Corte afferma che è legittima l'individuazione di tali soglie da parte del legislatore regionale se « lungi dal fare riferimento — ai fini dell'identificazione degli impianti esentati — al solo criterio della ridotta dimensione quantitativa dell'intervento, (...) individua nella predetta circostanza solo una delle condizioni, e non certo la più rilevante, che, congiunta alla peculiarità della tipologia degli impianti (...) e soprattutto della localizzazione degli stessi (...), contribuisce a soddisfare i requisiti imposti dal legislatore statale per l'identificazione delle deroghe da parte della Regione » (19).

Ne resta confermato il potere regionale (previsto dal Codice) di identificare soglie di esenzione a *screening*, ma al riguardo la decisione in commento identifica chiaramente i binari su cui tale potere può legittimamente essere esercitato: in chiave generale, deve essere volto alla "attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva" e "della protezione dell'ambiente e della qualità della vita", sanciti dalla dir. UE; tali principi sembrerebbero risolversi in una prescrizione specifica (che emerge nel corpo della decisione) in base alla quale l'esercizio del potere di prevedere normativamente soglie di esenzione dallo *screening* sia in concreto funzionale alla effettiva "riduzione dell'impatto ambientale" dei progetti esentati.

In coerenza con questo quadro, le restanti censure proposte dal Governo nei confronti di disposizioni specifiche degli allegati alla l. reg. sono accolte se derogano *in peius* alla disciplina statale (20); sono rigettate se invece derogano *in melius* (21) alla

(19) In tal modo si ritiene legittimo l'allegato B2, punto 7p), l. reg. 3/12, nella parte in cui esclude dalla categoria dei progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti a « impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi mediante operazioni di cui all'allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15 ed all'allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 », quelli attinenti ad « impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno », laddove invece la lett. za) del punto 7 dell'allegato IV alla parte II del Codice ambiente sottopone senza esenzioni a verifica di assoggettabilità provinciale, fra i progetti relativi ad infrastrutture, quelli inerenti agli « za) Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, mediante operazioni di cui all'Allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15, ed all'Allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ». Per le medesime ragioni, la Corte ritiene legittima l'esenzione di cui all'allegato B2, punto 7q), della l. reg., nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale attinenti agli « impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10/t giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 », « gli impianti mobili per il recupero *in loco* dei rifiuti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione », difformemente da quanto disposto nell'all. IV alla parte II, punto 7, lettera zb), del d.lgs. n. 152 del 2006, che non pone eccezioni di sorta in relazione alla predetta tipologia di impianti.

(20) Cfr. punto 3.7 in diritto della sent. in commento, in merito al punto 2H) dell'all. B1 alla l. reg.

stessa o se la l. reg. non fa che richiamare una esenzione introdotta dallo stesso legislatore statale (22).

3. Tutto quanto sin qui detto fa sorgere l'esigenza di osservare la decisione in commento da un altro punto di vista e quindi di inquadrarla come un tassello del processo di attuazione interna del diritto europeo in materia di VIA.

Da questo punto di vista non si può non rilevare l'importanza assunta nel nostro ordinamento dalle procedure di infrazione rivolte a sanzionare l'inadempimento agli obblighi europei ed il ruolo che, in tale contesto, lo Stato si ritaglia, in particolare nel rapporto con le Regioni: si può agilmente cogliere la connessione fra questi due aspetti se si legge la sentenza in commento a partire dall'*incipit* della delibera governativa di impugnazione.

L'impugnazione della l. reg. delle Marche ha origine — secondo la delibera governativa — da una procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia, per la mancata corrispondenza tra la normativa comunitaria in materia di VIA e quella italiana di recepimento.

In particolare, la Commissione ritiene sussistere un'incompatibilità tra il Codice e l'articolo 4, par. 2 e 3, della dir. 85/337/CEE, in quanto le soglie fissate dal Codice prendono in considerazione solo alcuni dei criteri indicati nell'all. III della direttiva — segnatamente la dimensione del progetto — ignorandone altri che, invece, « non possono considerarsi assorbiti automaticamente nella semplice fissazione di una soglia dimensionale ».

Qui si realizza il paradosso: a seguito di una procedura di infrazione, che si sostanzia in una disciplina statale adottata in violazione delle norme europee, lo Stato italiano da un lato non modifica il Codice ambiente (rendendolo conforme ai fondati rilievi della Commissione), dall'altro impugna una legge regionale attuativa delle disposizioni statali oggetto di infrazione.

Volendo sintetizzare, sembra che il Governo abbia utilizzato la procedura di infrazione per spingere i governi locali all'adozione di una politica ambientale altrimenti difficilmente attuabile (23).

La vicenda, tuttavia, non dice di una tendenza nuova e originale. Basta scorrere l'elenco aggiornato delle procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia a norma degli artt. da 258 a 260 del TFUE, per scoprire che il livello di inadempimento degli Stati alle direttive europee ambientali è molto alto (24). L'ambiente, infatti, è di gran lunga il settore più colpito da procedure di infrazione aperte dalla Commissione, e l'Italia è in assoluto uno degli Stati maggiormente inadempienti (25).

In poco più di dieci anni (2001-2011) si contano più di 37 pronunce di condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia distinte in tre grandi tipologie di inadem-

(21) Cfr. punto 3.6 in diritto della sent. in commento, in merito al punto H) dell'all. A2 alla l.reg.

(22) Cfr. punto 3.5 in diritto della sent. in commento, in merito al punto N) dell'all. A1 alla l.reg.

(23) Come è accaduto, per esempio, nel caso dei rifiuti. Sul punto sia consentito rimandare a E. LONGO, C. PENNACCHIETTI, *Attuazione e inattuazione nella prassi, in L'Italia inadempiente* a cura di G. DI COSIMO, Padova 2012, 342.

(24) Sul punto si v.: P. WENNERÅS, *The enforcement of EC environmental law*, Oxford 2007; R. BEUNEN, W.G. VAN DER KNAAP, G.R. BIESBROEK, *Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from The Netherlands*, in *Environmental policy and governance* 2009, 58 e 59.

(25) Cfr. la 29^a Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione Europea (2011), del 30 novembre 2012, COM(2012) 714def.

pimento: mancata trasposizione, cattiva applicazione amministrativa e attuazione legislativa non conforme (come nel caso *de quo*) (26).

Un così vasto contenzioso lascia trapelare con evidenza che non si tratta di inadempimenti meramente episodici. Esso è il frutto di problemi generali e radicati, che si annidano nei meccanismi di attuazione interna del diritto europeo e la vicenda alla base della decisione in commento ne è un esempio lampante.

In altri termini, in materia ambientale, il contenzioso di fronte al giudice europeo non è evento eccezionale, ma assume natura e forma di un metodo 'alternativo' di armonizzazione del diritto interno al diritto europeo.

Sulla base di un'indagine dei rilievi contenuti nelle procedure di infrazione si può osservare che la scorretta attuazione del diritto europeo deriva essenzialmente da due cause: dalla complessità del processo di attuazione/armonizzazione del diritto europeo, cui normalmente partecipano vari livelli di governo e dalla condizione di partenza degli ordinamenti statali, troppo distante dagli obiettivi di politica ambientale fissati dall'UE.

Per accennare al primo si può anzitutto evidenziare la stretta correlazione tra la tendenza dei legislatori nazionali e regionali ad una insufficiente analisi dei termini delle richieste europee di "armonizzazione" del diritto interno e l'incompleta o difforme risposta alle stesse.

Come nel caso in questione, sebbene il *deficit* emerga nelle forme di una mancanza di adeguamento delle regioni agli obiettivi delle norme europee, la sostanza e la radice dell'inadempimento si situa primariamente nel cattivo adempimento a livello statale.

L'incerta o scorretta ricezione sviluppa una distorsione nella stessa produzione normativa territoriale i cui effetti non si percepiscono immediatamente, nel momento di approvazione della normativa statale, ma quando si passa all'attuazione amministrativa delle norme.

L'esempio più semplice per mostrare la consistenza di questa distorsione è il recepimento cd. "notarile", cioè l'approvazione da parte dello Stato o delle regioni di norme che si limitano a ripetere la disciplina contenuta nelle direttive (27). Tale meccanismo in apparenza consente al legislatore di adempiere agli obblighi europei in modo apparentemente rapido e senza grande dispendio di energie, ma in realtà lascia da parte l'inserimento nella normativa nazionale e/o regionale di strumenti e meccanismi capaci di conformare effettivamente l'ordinamento interno agli obiettivi delle direttive, tenendo conto delle condizioni e della realtà territoriale in cui avviene l'adempimento (28).

Tale forma inerziale di attuazione del diritto europeo trova nella vicenda esaminata un ottimo esempio. Nel caso della VIA si scontrano due obiettivi non sempre coniugabili: da un lato, quello di dare potere alle comunità locali che esprimono il bisogno di chi vive a stretto contatto con l'ambiente circostante; dall'altra, la necessità di mantenere larga parte del potere decisionale sui livelli più alti, dove fenomeni di più ampia portata sono meglio regolati. L'inevitabile dialettica fra questi obiettivi produce notevoli problemi attuativi, come evidenziano le decisioni della Corte costituzionale intervenute negli anni in merito ai conflitti di competenza fra Stato-Regioni, proprio in materia ambientale.

(26) Sul punto vedi lo studio di A. GUAZZAROTTI, *Il contenzioso*, in *L'Italia inadempiente*, cit., 191 ss.

(27) A tal proposito si può usare il riferimento che la Corte di Giustizia stessa ha compiuto all'"abuso di discrezionalità" (Causa C-87/02, sent. 10/06/2004 CGUE, punto 38 e ss.); espressione ricomprendente le varie modalità con cui può estrinsecarsi il comportamento attuativo inadeguato dei livelli di governo centrali rispetto al problema-adempimento che si pone di fronte ad una richiesta europea di armonizzazione e non di pura e semplice uniformazione.

(28) E. LONGO, C. PENNACCHIETTI, *Attuazione e inattuazione nella prassi*, cit., 344 ss.

Il caso in questione, quindi, va correttamente inquadrato nella tendenza della Commissione ad usare le procedure di infrazione in funzione di supporto alla spinta del governo centrale nei confronti dei governi locali, volta a 'costringere' questi ultimi ad adottare decisioni scomode (che lo stesso governo centrale non ha la forza di adottare o imporre) o che sarebbero difficilmente attuabili (29).

La sentenza in commento offre l'occasione di analizzare "isolatamente" il ruolo della Corte costituzionale nel contesto delineato. È noto infatti che negli ultimi anni la Consulta si è trovata a decidere una quantità inedita di ricorsi in via principale e sempre più di frequente i ricorsi promossi dal Governo utilizzano il parametro della legittimità comunitaria contemplato nell'art. 117, comma 1, Cost.: il giudice costituzionale finisce per assumere al riguardo la qualità di arbitro (interno) della attuazione del diritto europeo.

Ne deriva che le sentenze della Corte, e in particolare quella in commento, divengono parte essenziale del complesso procedimento (contenzioso e non) di attuazione interna del diritto europeo: le decisioni della Consulta — se osservate in tale ottica — sono, paradossalmente, parte dello stesso problema di cui giudicano i difetti (di legittimità costituzionale).

La riprova di tale affermazione, ad avviso di chi scrive, si rinviene puntualmente nel corpo della sentenza del giudice costituzionale e, segnatamente, nel punto 1.2 in diritto che ne costituisce la parte più importante.

In primo luogo, infatti, si scarica sul giudice costituzionale il paradosso insito nella delibera governativa di impugnazione: oggetto della procedura di infrazione e dei puntuali e fondati rilievi della Commissione non è la legge regionale impugnata, ma il Codice ambiente.

A questo riguardo la Corte — che pure deve giudicare della sola legge regionale — riserva solo un breve inciso ai legislatori interni, quando osserva che l'obbligo comunitario di utilizzare i criteri di cui all'all. III della direttiva "grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma".

Il nodo giuridico, tuttavia, è brillantemente e rapidamente risolto subito dopo, e coinvolge la scelta della tipologia di decisione da adottare — che appare inevitabile e necessaria, come si va a dire.

La Corte rileva che gli allegati alla l. reg. Marche non sono redatti contemplando tutti i criteri di cui all'all. III della direttiva e contengono elenchi di progetti sottoposti a VIA o a *screening* spesso (ma non sempre, in realtà) "individuati in base al solo criterio dimensionale".

Tuttavia, una declaratoria secca di illegittimità costituzionale non sarebbe stata, nella specie, possibile. Infatti, essa avrebbe condotto alla applicazione — pienamente conforme alla giurisprudenza costituzionale in materia di competenza regionale sulla VIA, citata in precedenza — dell'art. 35, comma 1, del Codice ambiente, a mente del quale « in mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto », ivi compresi evidentemente gli allegati allo stesso che, seguendo le medesime modalità che la Corte censura in merito alla l. reg. impugnata, identificano soglie dimensionali ben più alte di quelle individuate (pure illegittimamente) dal legislatore regionale.

Ciò avrebbe condotto ad una lesione del parametro comunitario ben più profonda e visibile di quella prodotta dalla l. reg. impugnata dal Governo.

Così, ad avviso di chi scrive, si spiega perché la Corte non poteva che trarsi d'impaccio adottando quella che appare essere una peculiare sentenza additiva di diritto europeo, che tuttavia sconta anch'essa taluni inevitabili difetti genetici.

In primo luogo — come meglio si capirà nel prossimo paragrafo — è molto generica e sfumata nella sua concreta portata applicativa.

(29) L. PRETE, B. SMULDERS, *The coming of age of infringement proceedings*, in *Common market law review* 2010, 14-15.

Il dispositivo della sentenza afferma che si dichiara l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge reg. Marche "nel loro complesso", nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA o a screening "non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva".

D'altra parte, nella medesima sentenza la Corte, di fronte all'impugnazione degli allegati alla l. reg. fondata non già sull'art. 117, comma 1, ma sulla violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), ritiene legittime le previsioni regionali di esenzione da *screening*, anche se si fondano solo su alcuni e certamente non tutti i criteri contemplati nel solito all. III della direttiva (trasposto nell'all. V, della parte seconda del Codice ambiente).

Il giudice comune, segnatamente amministrativo, dopo questa sentenza come dovrà interpretare gli allegati alla legge regionale *ratione temporis* applicabili ai procedimenti giudiziari non ancora definiti?

Sono illegittime e vanno disapplicate tutte le esenzioni da *screening* individuate negli allegati regionali in quanto tali oppure possono — come sembra indicare la sentenza stessa — superare almeno il vaglio di compatibilità con la normativa europea quelle esenzioni contemplate negli allegati regionali che si fondino su una pluralità di criteri pertinenti fra quelli indicati nell'all. III della direttiva (e V della parte seconda del Codice ambiente)?

Mentre la sentenza dei giudici costituzionali italiani prevede che "si debba tenere conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della direttiva UE, come previsto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima (30)", i giudici di Lussemburgo affermano che « dall'art. 4, paragrafo 3, della direttiva 85/337 emerge (...) che, per la fissazione delle soglie o dei criteri (...) si tiene conto dei criteri di selezione *pertinenti* definiti dall'allegato III (31) ».

Forse la medesima sentenza della Corte, come già rilevato, rende più apparente che reale la divaricazione interpretativa fra Consulta e Corte di Giustizia, ma è altrettanto chiaro che, di fronte a casi specifici, questo differente approccio non aiuta il lavoro dei giudici di merito, i quali nel decidere di quei ricorsi che vertono sui progetti non sottoposti a VIA dovranno privilegiare una delle due interpretazioni (o effettuare un rinvio pregiudiziale sul punto).

Ne risulta che sotto questo profilo la questione travalica i confini della Regione Marche e lascia aperto un delicato quesito a tutti i giudici nazionali che si trovino ad affrontare questioni analoghe.

In tal modo si palesa la stretta via che il giudice costituzionale si trova ad intraprendere in qualità di arbitro della legittimità comunitaria interna della legislazione ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.: esso è esposto, da un lato, alla giurisdizione *ad hoc* della Corte di Giustizia dell'Unione europea (32) e, dall'altro (ma non di meno!), alla attività giurisdizionale dei giudici comuni che — per quanto concerne la corretta

(30) Punto 1.2 del *considerato in diritto*.

(31) Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-244/12 del 21/03/2013 (nostro il corsivo nel testo). Proprio sui criteri dell'all. III della dir. da utilizzare per definire le soglie va precisato che in un caso concernente un rinvio pregiudiziale promosso dal Consiglio di Stato, la Corte di giustizia (C-156/07, ord. del 10/07/08, cfr. par. 37-39 e 46-47) ha avuto modo di affermare che « la direttiva 85/337 impone agli Stati membri (...) l'obbligo di tener conto dei criteri di selezione *rilevanti* definiti al suo allegato III, *vale a dire di quelli fra tali criteri che, tenuto conto delle caratteristiche del progetto interessato, devono essere applicati* ». Nostro il corsivo.

(32) Peraltro, come noto, utilizzata dallo stesso giudice costituzionale nei ricorsi in via principale: « quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, va osservato che la Corte costituzionale (...) costituisce una giurisdizione nazionale (...): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla

interpretazione del diritto europeo — hanno come referente ultimo, anche attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale, non il giudice costituzionale interno, ma il supremo giudice europeo.

4. La decisione ha comunque prodotto effetti immediati e rilevanti nel processo di adeguamento dell'ordinamento interno alla disciplina europea in materia di VIA.

Il 30 luglio 2013 il presidente della Conferenza delle Regioni Vasco Errani, su richiesta della Regione Marche, ha inviato una lettera ai ministri dell'Ambiente e degli Affari Regionali, per sollecitare un intervento normativo del Governo in quanto "la sentenza crea seri problemi poiché analoghi progetti saranno assoggettati a differenti regimi normativi in materia di Via in ragione del territorio regionale in cui dovranno essere realizzati, determinando disparità di trattamento e generando così una situazione di grande incertezza giuridica". Per questo le regioni richiedono un intervento normativo unitario dello Stato (33).

Sia consentita una osservazione, sul punto. Questa modalità di risposta del sistema regionale appare, tutto sommato, un ulteriore tassello delle problematiche di attuazione del diritto europeo in Italia. Lungi dall'elaborare una proposta condivisa, frutto di una forma di collaborazione in senso orizzontale, volta a far proprio lo spirito e la lettera della decisione in commento (che non esclude, ma conferma ed indirizza la competenza regionale in materia) in tutti gli ordinamenti regionali, l'insieme delle Regioni chiede, invece, allo Stato un intervento unitario e — si legge nella nota citata — uniformatore.

Questa incapacità delle regioni di coordinarsi efficacemente fra loro per attuare in modo sufficientemente uniforme (ed adeguatamente differenziato, laddove necessario: a che serve altrimenti la competenza normativa regionale?) il diritto europeo è parte integrante del problema della scarsa capacità di attuazione interna, ad avviso di chi scrive, in modo simmetrico alla altrettanto frequente inerzia statale.

In ogni caso, la ritirata regionale ha avuto buon esito: a ciò è seguita, come è noto dopo una attesa durata mesi (34), l'approvazione dell'art. 23 della legge europea 2013 (35).

In base alle nuove norme è prevista l'emanazione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-Regioni, di linee guida statali finalizzate all'individuazione dei criteri e delle soglie per l'assoggettamento alla procedura di cui all'articolo 20 (Verifica di assoggettabilità) del d.lgs. n. 152 del 2006, sulla base dei criteri di cui all'allegato V (Criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 20) del medesimo decreto legislativo (che traspone l'allegato III della direttiva).

Corte di giustizia CE » (così ord. n. 103 del 2008). Sul tema v. M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in questa *Rivista* 2008, 1312 ss.; S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria e "integrazione" di ordinamenti*, *Le Regioni* 2008, 898 ss.; I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2008, 1 ss.

(33) Fonte Conferenza delle Regioni e delle Province autonome <http://regioni.it>

(34) La riforma dei meccanismi interni di attuazione della disciplina europea ha subito una modifica notevole con l'approvazione della Legge 24 dicembre 2012, n. 234. Sugli effetti di queste nuove disposizioni per il settore di cui ci occupiamo v. P. SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it* 2013, 14 ss.

(35) L. 6 agosto 2013, n. 97, rubricata "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2013". Il comma 1 dell'art. 23 riporta, come è oramai normale all'interno della disciplina di derivazione europea, l'esplicito riferimento alla procedura di infrazione 2009/2086.

Tali linee guida dovranno, in particolare, prevedere le caratteristiche dei progetti, la loro localizzazione e le caratteristiche dell'impatto potenziale dei medesimi progetti. Dopo l'approvazione delle linee guida (secondo quanto previsto dal comma 1 entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore del citato decreto ministeriale) le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono predisporre criteri e soglie per l'assoggettamento dei progetti di cui all'allegato IV (relativo appunto ai progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano) del d.lgs. n. 152 del 2006 alla procedura di verifica di assoggettabilità disciplinata dall'articolo 20 dello stesso decreto (36).

Inoltre, ai sensi del comma 3, qualora tali tipologie di progetti non ricadano all'interno di aree naturali protette, è confermato il potere delle regioni e delle province autonome di dettare, entro sei mesi dall'adozione delle linee guida statali, e nel rispetto dei criteri indicati nelle stesse, previa motivazione, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità per specifiche categorie progettuali o per particolari situazioni ambientali o territoriali.

In attesa di questi ulteriori sviluppi normativi è lecito chiedersi se non si sarebbe potuto evitare, adottando per tempo le medesime norme, un tale defatigante contenzioso avanti al giudice costituzionale.

SIMONE CALZOLAIO

ERIK LONGO

(36) Trascorso inutilmente tale ultimo termine, tutti i progetti rientranti nelle tipologie in esame sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità senza previsione di soglie.

SENTENZA — (20 maggio 2013) 22 maggio 2013 n. 94 — *Pres.* Gallo — *Red.* Tesaurò — Rina Services s.p.a. — Rina s.p.a. — Rina Organismo di Attestazione s.p.a. — *Pres. Cons. Ministri* — Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture.

[6168/12] Opere pubbliche (Lavori pubblici) - In genere - Società organismo attestazione (SOA) - Previsione che lo statuto delle SOA prescriva come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento dell'attività di attestazione dell'esistenza dei requisiti per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici - Asserita irragionevolezza e violazione del principio della libertà di iniziativa economica - Asserita disparità di trattamento tra gli operatori economici - Pronuncia di sentenze non definitive - Incidenza sulla rilevanza della questione - Esclusione.

(Cost., artt. 3 e 41; d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, art. 40 comma 3).

[6168/12] Opere pubbliche (Lavori pubblici) - In genere - Società organismo attestazione (SOA) - Previsione che lo statuto delle SOA prescriva come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento dell'attività di attestazione dell'esistenza dei requisiti per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici - Asserita irragionevolezza e violazione del principio della libertà di iniziativa economica - Asserita disparità di trattamento tra gli operatori economici - Eccezioni di inammissibilità per richiesta di pronuncia additiva dal contenuto inammissibile - Reiezione.

(Cost., artt. 3 e 41; d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, art. 40 comma 3).