CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **246/2018** (ECLI:IT:COST:2018:246)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **06/11/2018**; Decisione del **06/11/2018**
Deposito del **27/12/2018**; Pubblicazione in G. U. **02/01/2019**
Norme impugnate: Artt. 6, c. 1°, 2° e 6°; 7, c. 6°, 7°, 8°, lett. c), e 9°; e 8, c. 2°, della legge della Regione Abruzzo 04/09/2017, n. 51.
Massime: **41533 41534 41535 41536 41537 41538 41539 41540 41541 41542 41543 41544**
Atti decisi: **ric. 88/2017**

SENTENZA N. 246

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), promosso dal Presidente del Consiglio

dei ministri, con ricorso notificato il 20-22 novembre 2017, depositato in cancelleria il 28 novembre 2017, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 6 novembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 20 novembre 2017 e depositato il 28 novembre 2017 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio) per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione.

1.1.– Dopo aver illustrato il contenuto delle disposizioni regionali impugnate, la difesa statale svolge alcune considerazioni generali sottolineando come gli impugnati artt. 6, 7 e 8, i quali intervengono sulla disciplina dell'avvio delle attività economiche, si pongano in contrasto con le disposizioni statali interposte che disciplinano il procedimento amministrativo. In particolare, le norme indicate introdurrebbero «adempimenti ed oneri aggiuntivi non giustificati» e quindi aggraverebbero tale procedimento. Al riguardo, il ricorrente precisa che, ai sensi dell'art. 29, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni attiene, come la disciplina della conferenza di servizi, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con la conseguenza che alle Regioni e agli enti locali è consentito derogare solo in melius, prevedendo cioè livelli ulteriori di tutela (art. 29, comma 2-quater). è richiamato altresì l'art. 5 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», il quale dispone che le Regioni e gli enti locali possono derogare alla normativa statale solo prevedendo «livelli ulteriori di semplificazione».

Le norme regionali impugnate, inoltre, contraddirebbero i principi di accelerazione e di certezza dei termini del procedimento, che stanno alla base della nuova disciplina della conferenza di servizi, e il principio della concentrazione dei regimi amministrativi, introdotto con la cosiddetta "SCIA unica" e con la "SCIA condizionata". Sarebbe, infine, violato il principio della unificazione e della standardizzazione degli adempimenti amministrativi previsti per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa. In proposito l'Avvocatura generale ricorda che la disciplina dell'istituto della SCIA è stata ricondotta alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (è richiamata la sentenza n. 164 del 2012).

1.2.– Svolte tali considerazioni generali, il ricorrente illustra i singoli motivi di impugnazione, soffermandosi sull'art. 6, commi 1, 2 e 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, censurati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost.

1.2.1.– In particolare, il comma 1 dell'art. 6 – il quale prevede la presentazione di una comunicazione unica regionale (CUR) allo sportello unico delle attività produttive (SUAP) per l'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione di attività economiche, «nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali

alle attività economiche» – si porrebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, recante «Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», che dispone l'adozione di «una modulistica unificata e standardizzata a livello nazionale». La difesa statale rileva, in proposito, che questa modulistica è stata adottata dalla Conferenza unificata con gli accordi del 4 maggio e del 6 luglio 2017, i quali hanno statuito l'obbligo per le Regioni, «in relazione alle specifiche normative regionali», di adeguare entro il 30 settembre 2017 i contenuti informativi dei moduli «utilizzando le informazioni contrassegnate come variabili». A loro volta, anche i Comuni erano tenuti ad adeguare la modulistica entro il 20 ottobre 2017.

Da quanto appena riportato, il ricorrente deduce l'illegittimità dell'intervento normativo regionale, nella parte in cui prevede che per iniziare un'attività economia sia presentata al SUAP una «dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività».

Il comma 1 dell'art. 6 della legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 126 del 2016, che regola la «concentrazione dei regimi amministrativi» prevedendo la possibilità di una "SCIA unica" o di una "SCIA condizionata". In particolare, la disposizione regionale impugnata, «aggiungendo oneri formali non previsti dalla legge statale né dall'intesa in Conferenza unificata», violerebbe il principio di «eguaglianza delle condizioni per l'esercizio di un'attività d'impresa in tutto il territorio nazionale», garantito dalla previsione della competenza legislativa statale per la determinazione dei livelli essenziali.

Oggetto di specifiche censure è anche l'ultima parte del comma 1 dell'art. 6, là dove prevede che alla comunicazione unica regionale «non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale».

Secondo il ricorrente questa disposizione, «nel prevedere ulteriori casi di impiego del fascicolo informatico di impresa, sia a carico dell'amministrazione che a carico dell'interessato», si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), che rimette a un decreto del Ministero dello sviluppo economico la definizione di termini e modalità operativi per l'inserimento di atti e provvedimenti nel fascicolo d'impresa.

1.2.2.– Il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce che «Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli, anche mediante la consultazione del fascicolo informatico d'impresa, almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale, e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge 241/1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività».

Questa norma è impugnata perché ridurrebbe «la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli», rispetto a quanto è previsto dall'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990, facendo salvi solo i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non anche tutti gli altri indicati nel citato art. 19.

Inoltre, l'art. 6, comma 2, della legge regionale, prevedendo un ulteriore termine «non inferiore a sessanta giorni» per ottemperare alle prescrizioni imposte dall'amministrazione competente, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, che dispone la fissazione «di un termine non inferiore a trenta giorni» per l'adozione delle misure prescritte. In questo modo – a detta della difesa statale – si avrebbe «una estensione generale dei termini del procedimento» contraria alla ratio di semplificazione su cui si dovrebbe fondare la normativa impugnata.

1.2.3.– Il comma 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce che «La Giunta regionale, d'intesa con il sistema camerale, individuati i procedimenti di cui ai commi 1 e 5 e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna attività di impresa, procede alla pubblicazione dell'elenco unitamente alla relativa modulistica sui portali dei SUAP, sul sito delle Agenzie per le Imprese, sul sito delle camere di commercio e sul sito della Regione Abruzzo».

Questa disposizione è impugnata nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, «senza prevedere i casi in cui alla comunicazione sia necessario allegare le attestazioni e le asseverazioni per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli». Al riguardo, l'Avvocatura generale rileva che l'art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016 – attuando quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – ha già individuato i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni.

Pertanto, la normativa regionale impugnata si sovrapporrebbe a quella statale, a sua volta attuativa di quella europea, «determinando un accrescimento dell'incertezza e della complessità normativa ed operativa, palesemente contrario al principio di semplificazione».

In definitiva, le disposizioni regionali in materia di CUR non assicurerebbero una maggiore semplificazione, tale da giustificare la sostituzione della SCIA, che – ricorda il ricorrente – attiene ai livelli essenziali delle prestazioni. La difesa statale sottolinea in proposito come l'uniformità della disciplina a livello nazionale del sistema comunicativo sia indispensabile al fine di evitare che le medesime attività, dislocate in Regioni diverse, siano assoggettate a regimi comunicativi differenti.

Per le ragioni anzidette, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che i commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 violino l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto «derogano […] ai livelli essenziali aggravando il procedimento», e lettera e), Cost., in quanto «inficiano la tutela della concorrenza, introducendo differenziazioni tra le Regioni, parimenti non giustificate dal parametro dei "livelli maggiori di semplificazione"».

1.3.– Oggetto di specifiche impugnazioni è anche l'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale – secondo il ricorrente – «riscrive la disciplina della conferenza di servizi […] derogando in peius la normativa statale generale, poiché aggrava e rende incerti i termini dei procedimenti amministrativi, a svantaggio dei cittadini e delle imprese». La norma de qua non prevederebbe termini perentori per l'adozione delle determinazioni da parte delle amministrazioni competenti, né una scansione temporale certa al fine del rispetto del termine di conclusione del procedimento. Inoltre, l'art. 7 ometterebbe di considerare l'esigenza di tutela degli interessi sensibili nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla

tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini.

1.3.1.– In particolare, l'Avvocatura generale rileva la scarsa chiarezza della disposizione di cui all'art. 7, comma 6, lettera a), in quanto – nel caso in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi – non sarebbe precisato entro quale termine l'interessato debba produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione procedente, né ci sarebbe un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione di questo termine per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni. In questo modo il legislatore abruzzese avrebbe reso incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

Per ragioni analoghe è impugnata anche la disposizione di cui alla lettera b) del comma 6 citato, relativa all'ipotesi di necessaria convocazione della conferenza di servizi («qualora sia necessario acquisire pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati, di amministrazioni diverse da quella comunale»). In proposito la difesa statale rileva la mancata indicazione di un termine per l'integrazione documentale e, contestualmente, l'assenza di un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990; di conseguenza, sarebbe incerto sia il termine per la convocazione della conferenza di servizi, sia quello per l'applicazione del silenzio assenso (comma 6, lettera b, e comma 9 dell'art. 7 impugnato), che dipende dal termine per l'integrazione documentale (lettere a e b del comma 6 del medesimo art. 7).

La disposizione contenuta nella lettera b) del comma 6 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è altresì impugnata poiché, discostandosi da quanto previsto dall'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, avrebbe previsto la modalità telematica di svolgimento dei lavori della conferenza come una scelta facoltativa dell'amministrazione procedente e non come «la regola». Inoltre, il legislatore regionale non avrebbe distinto i casi in cui nel procedimento siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, in contrasto con quanto previsto dagli artt. 14-bis e 17-bis della legge n. 241 del 1990.

In definitiva, la disciplina contenuta nell'impugnato art. 7, comma 6, aggraverebbe il procedimento rendendone incerta la durata, non prevederebbe la modalità telematica come regola e trascurerebbe la necessaria tutela «rinforzata» degli interessi sensibili, garantita invece dalla normativa statale. Pertanto il ricorrente ritiene che, anche per questi profili, sia violato l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

1.3.2.– Oggetto di specifica impugnazione è anche il comma 7 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale prevede che «[q]ualora l'intervento sia soggetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA) o a valutazione ambientale strategica (VAS), verifica di VIA, verifica di VAS, a quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) […], a quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) […], ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti […], ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile […], oppure ad alcuno dei casi individuati dall'articolo 20, comma 4, della legge 241/1990, i termini di cui alla lettera b), del comma 6, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle relative procedure».

Dall'esame di questa disposizione e di quella della lettera b) del comma 6 del medesimo art. 7, il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata «configura la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata».

Così configurato il rapporto tra i due procedimenti, l'Avvocatura generale rileva il contrasto delle norme regionali indicate con l'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplina il procedimento per ottenere il rilascio di un provvedimento unico regionale. In particolare, il comma 7 del citato art. 27-bis stabilisce

che «La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita». Pertanto, la normativa statale non ammetterebbe «la scissione tra procedimento in conferenza di servizi ai fini della VIA e ai fini dell'autorizzazione o abilitazione»; da qui discenderebbe «un evidente aggravio della complessità» del procedimento, con conseguente «compromissione del livello uniforme di semplificazione».

La norma di cui all'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, il quale dispone che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, siano acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sarebbe, quindi, violata la competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Al contempo, la normativa regionale in esame, ponendosi in contrasto con gli artt. 14 e 27-bis della legge n. 241 del 1990, che sono «norme di semplificazione amministrativa adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza in materia di "livelli essenziali delle prestazioni"», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

1.3.3.– è inoltre impugnato il comma 8 dell'art. 7, nella parte in cui prevede che «Il procedimento è espressamente concluso con provvedimento di: […] c) rigetto, che può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili». Il ricorrente si duole, infatti, del fatto che siffatta disposizione limita il provvedimento di rigetto alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto, «escludendo, quindi, la possibilità di un diniego assoluto che riguardi la stessa localizzazione dell'intervento, precludendone l'autorizzazione (cosiddetta "opzione zero")». Peraltro, la disposizione impugnata si applicherebbe anche quando sono coinvolti beni culturali e paesaggistici, con conseguente violazione della competenza legislativa statale in materia (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Al riguardo, l'Avvocatura generale osserva come debba essere assicurata la possibilità per le autorità preposte alla tutela dei beni culturali e paesaggistici di opporre un diniego o di esprimere un parere negativo non condizionato e di proporre diverse localizzazioni; in sostanza, cioè, di opporre un diniego per ragioni "localizzative" e non solo un diniego "propositivo". Al contrario, la norma impugnata precluderebbe siffatta possibilità.

1.3.4.– Oggetto di impugnazione è anche il comma 9 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale prevede che «Decorsi dieci giorni lavorativi dal termine di cui alla lettera a) del comma 6, ovvero dalla seduta della conferenza di servizi di cui alla lettera b) del comma 6, senza che sia stato emanato il provvedimento conclusivo, il procedimento si intende concluso positivamente. L'efficacia del provvedimento conclusivo è subordinata al pagamento dei corrispettivi eventualmente dovuti».

La norma in esame è impugnata nella parte in cui, prevedendo il silenzio assenso «a valle della conferenza di servizi», non esclude i procedimenti ad istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio. In proposito, l'Avvocatura generale richiama il parere 13 luglio 2016, n. 1640, con il quale il Consiglio di Stato ha precisato che l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 «opera in tutti i procedimenti che prevedano una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione

(silenzio assenso "orizzontale")» e non anche nei casi in cui la richiesta proviene dal privato destinatario dell'atto, anziché dall'amministrazione procedente. In questa ipotesi trova applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili.

Pertanto, il comma 9 dell'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, analogamente al precedente comma 8, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia della tutela dei beni culturali e del paesaggio. Sarebbero, altresì, violate le norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

1.4.– Da ultimo è impugnato l'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, il quale prevede che «In ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico. Le pubbliche amministrazioni, all'esito di procedimenti di verifica, non possono richiedere adempimenti ulteriori né irrogare sanzioni che non riguardino esclusivamente il rispetto dei requisiti minimi».

La difesa statale sottolinea come l'art. 6, comma 7, sia richiamato in riferimento, tra l'altro, ai «controlli espletati dalle autorità competenti», fra i quali sono compresi i controlli in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA). Pertanto, il combinato disposto dell'art. 8, comma 2, e dell'art. 6, comma 7, della legge regionale impugnata porterebbe a concludere che, anche nei casi in cui a seguito dei controlli in materia di AIA emergessero irregolarità, sarebbe impossibile vietare la prosecuzione dell'attività senza la previa concessione di «un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico».

Sarebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede una serie di misure, a seconda della gravità delle infrazioni: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

Il legislatore regionale, limitando l'adozione di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività ai soli casi di «irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico», avrebbe palesemente vanificato il sistema di tutela degli interessi ambientali, apprestato dall'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 con conseguente violazione del parametro costituzionale indicato.

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, commi 1, 2 e 6; 7, commi 6, 7, 8, lettera c), e 9; e 8, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione e di numerose norme statali interposte.

2.– La legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è espressamente finalizzata a promuovere «la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del contesto territoriale e sociale abruzzese nel rispetto dei principi di responsabilità, sussidiarietà e fiducia, garantendo la libera iniziativa economica in armonia con l'articolo 41 della Costituzione» (art. 1, comma 1). Significativo in tale senso è il titolo della legge («Impresa Abruzzo competitività – sviluppo – territorio»), che evidenzia le finalità perseguite («competitività» e «sviluppo»), individuando i principali destinatari delle sue norme («Impresa») e le modalità con cui conseguire le finalità stesse (valorizzazione del «territorio»).

Le censure del Presidente del Consiglio si appuntano su alcune disposizioni contenute in tre articoli: il 6 (Semplificazione), il 7 (Amministrazione unica) e l'8 (Sistema integrato dei controlli). Più precisamente, le norme impugnate modificano la disciplina di alcuni profili del procedimento amministrativo, in asserito contrasto con quanto previsto dalla normativa statale, in particolare con quella risultante a seguito dell'entrata in vigore dei decreti attuativi della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Sempre in via preliminare deve essere precisato che la legge regionale impugnata non incide (nel senso che non abroga espressamente alcuna disposizione né apporta modificazioni o integrazioni) sul testo della preesistente (e tuttora vigente) normativa regionale in materia di procedimento amministrativo, dettata dalla legge della Regione Abruzzo 1° ottobre 2013, n. 31 (Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale e modifiche alle LL.RR. n. 2 del 2013 e n. 20 del 2013). Il legislatore abruzzese è intervenuto, dunque, al di fuori della disciplina generale sul procedimento amministrativo dettata con la citata legge reg. Abruzzo n. 31 del 2013, al solo fine di adeguare taluni istituti agli obiettivi sopra indicati.

3.– Un primo gruppo di questioni riguarda i commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.1.– Il comma 1 dispone: «In attuazione dell'articolo 9 della legge n. 180 del 2011 e successive modificazioni ed integrazioni, i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti, sono sostituiti da una comunicazione unica regionale resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività. L'avvio dell'attività è contestuale alla comunicazione unica regionale, alla quale non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale».

Ai sensi del richiamato art. 9 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), «[l]e pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, informano i rapporti con le imprese ai principi di trasparenza, di buona fede e di effettività dell'accesso ai documenti amministrativi, alle informazioni e ai servizi svolgendo l'attività amministrativa secondo criteri di economicità, di efficacia, di efficienza, di tempestività, di imparzialità, di uniformità di trattamento, di proporzionalità e di pubblicità,

riducendo o eliminando, ove possibile, gli oneri meramente formali e burocratici relativi all'avvio dell'attività imprenditoriale e all'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato, nonché gli obblighi e gli adempimenti non sostanziali a carico dei lavoratori e delle imprese» (comma 1).

Tornando alle disposizioni impugnate, il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 stabilisce: «Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli, anche mediante la consultazione del fascicolo informatico d'impresa, almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale, e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività».

Infine, il comma 6 prevede: «La Giunta regionale, d'intesa con il sistema camerale, individuati i procedimenti di cui ai commi 1 e 5 e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna attività di impresa, procede alla pubblicazione dell'elenco unitamente alla relativa modulistica sui portali dei SUAP, sul sito delle Agenzie per le Imprese, sul sito delle camere di commercio e sul sito della Regione Abruzzo».

Per completezza occorre aggiungere che il comma 5, non impugnato ma richiamato dalla disposizione di cui al comma 6, dispone: «Tutti i procedimenti disciplinati da norme regionali finalizzati all'iscrizione ad albi o registri comunque denominati sono sostituiti da una comunicazione unica regionale del legale rappresentante dell'impresa regolarmente iscritta nel registro delle imprese, trasmessa alla camera di commercio che provvede al suo inoltro all'autorità presso cui è istituito l'albo. L'iscrizione all'albo decorre dalla data di invio della comunicazione unica regionale. L'autorità competente alla tenuta dell'albo dispone gli accertamenti e i controlli sul possesso dei requisiti e adotta gli eventuali provvedimenti di cancellazione».

3.2.– Le norme di cui ai commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono impugnate per violazione della competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), per il tramite di plurime norme interposte.

Pur nella diversità dei parametri interposti evocati dal ricorrente, le censure mosse alle indicate disposizioni devono essere esaminate congiuntamente, perché tutte legate da un'unica ragione di impugnazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, infatti, l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore abruzzese (che trova compiuta realizzazione nel comma 1 dell'art. 6) di sostituire «i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» con una comunicazione unica regionale (CUR) resa allo sportello unico delle attività produttive (SUAP).

A questa previsione si collegano le altre censurate, contenute nei commi 2 e 6, che fanno riferimento alla CUR. Di qui la necessità per questa Corte di esaminare preliminarmente le censure mosse al comma 1 dell'art. 6.

3.2.1.– In relazione al citato comma 1, il ricorrente ritiene che i parametri costituzionali evocati siano violati per il tramite delle norme interposte di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, recante «Attuazione della delega in materia di segnalazione

certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», e all'art. 19-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 126 del 2016. Inoltre, in riferimento all'ultima parte dell'art. 6, comma 1, che prevede ulteriori casi di impiego del fascicolo informatico d'impresa, il ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

In particolare, l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 stabilisce che «[l]e amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione. Per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i suddetti moduli sono adottati, in attuazione del principio di leale collaborazione, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, con accordi ai sensi dell'articolo 9 dello stesso decreto legislativo o con intese ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tenendo conto delle specifiche normative regionali».

Il legislatore delegato del 2016 ha distinto, dunque, la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni statali da quella alle amministrazioni regionali o locali. Per le prime ha previsto che adottino moduli unificati e standardizzati; per le seconde, invece, ha disposto che, «in attuazione del principio di leale collaborazione», i relativi moduli (unificati e standardizzati) siano adottati in sede di Conferenza unificata con accordi o con intese. Si è cercato in questo modo di conciliare l'esigenza di uniformità (dei modelli di comunicazione) con quella di tutela delle competenze legislative regionali, assicurando il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali mediante la previsione di accordi o intese in sede di Conferenza unificata.

La disposizione dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 ha trovato attuazione con l'accordo in Conferenza unificata del 4 maggio 2017, modificato poi con l'accordo in Conferenza unificata del 6 luglio 2017 e con l'accordo in Conferenza unificata del 22 febbraio 2018. Con questi accordi sono stati adottati i moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze in materia di attività commerciali e assimilate, e in materia di attività edilizia.

Ancora prima del d.lgs. n. 126 del 2016, l'art. 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto previsioni analoghe, stabilendo: «Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le amministrazioni statali, ove non abbiano già provveduto, adottano con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata, moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese, che possono essere utilizzati da cittadini e imprese decorsi trenta giorni dalla pubblicazione dei relativi decreti» (comma 2).

E soprattutto il comma 3 del citato art. 24 ha stabilito: «Il Governo, le regioni e gli enti

locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese; i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini».

Inoltre, il comma 4 del citato art. 24 ha così qualificato le norme in materia: «Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m) e r), della Costituzione, gli accordi sulla modulistica per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero».

Secondo l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, nel testo vigente a seguito delle modifiche operate, da ultimo, dal citato d.lgs. n. 126 del 2016, «[a]ttengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti» (comma 2-bis). In base al comma 2-ter, «[a]ttengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano». Il comma 2-quater dispone poi che «[l]e regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela».

Inoltre, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», ha provveduto a individuare i procedimenti oggetto, tra l'altro, di SCIA e di comunicazione (si veda, in particolare, l'allegato A al medesimo decreto).

Infine, l'altra norma interposta, l'art. 19-bis della legge n. 241 del 1990 (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 126 del 2016), rubricato «Concentrazione dei regimi amministrativi», dispone quanto segue: «1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio. 2. Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza

dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti. 3. Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato».

3.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

Dal quadro normativo sopra riportato emerge chiaramente come le disposizioni statali interposte (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 e art. 19-bis della legge n. 241 del 1990) siano rivolte a snellire le modalità di avvio, di svolgimento e di cessazione delle attività economiche, prevedendo la semplificazione delle procedure e la loro uniformità su tutto il territorio nazionale. Uniformità, come visto, assicurata attraverso una modulistica unificata e standardizzata predisposta a seguito di un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali (nel caso di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali).

La norma regionale impugnata – prevedendo «una comunicazione unica regionale [CUR] resa al SUAP dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività» – ha introdotto una nuova forma di comunicazione che sostituisce quelle già previste dal legislatore statale (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016).

Per espressa menzione del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, la CUR "sostituisce" – relativamente alle attività ivi indicate e cioè «all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche» – i procedimenti amministrativi «il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti».

La previsione regionale appena citata non coincide con quella statale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 126 del 2016 (che invece fa riferimento «all'edilizia e all'avvio di attività produttive»), e soprattutto non realizza una evidente semplificazione del procedimento, finendo anzi per tradursi in un'inutile complicazione per gli operatori economici che, di volta in volta, dovranno preventivamente stabilire se, ed eventualmente in che misura, essi sono tenuti alla CUR o alle diverse forme di comunicazione previste dalla normativa statale. In altre parole, l'intervento del legislatore abruzzese, lungi dal perseguire l'obiettivo dichiarato di realizzare una forma di «[s]emplificazione» (così la rubrica dell'art. 6), comporta un aggravamento degli oneri cui sono tenuti i legali rappresentanti di un'impresa o i titolari di un'attività economica.

Da questo punto di vista, la previsione statale di «moduli unificati e standardizzati» – peraltro concordati con le Regioni nel caso di «istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali» – contribuisce ad assicurare livelli uniformi di semplificazione su tutto il territorio nazionale e, al tempo stesso, a porre gli operatori economici nelle medesime condizioni di partenza. Ciò non esclude, in linea di principio, che una Regione possa dotarsi di una normativa che preveda «livelli ulteriori di tutela», secondo l'indicazione fornita dal legislatore statale (art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del

1990) sul modello di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. La Regione può perciò intervenire su specifici profili o segmenti del procedimento amministrativo delineato dalla legge statale, variandoli in senso migliorativo in termini di semplicità, snellezza o speditezza. Così, per esempio, fermo restando il rispetto delle attribuzioni statali in altre materie, potrebbe ridurre i termini assegnati all'amministrazione per provvedere o eliminare singoli passaggi procedimentali. Ciò che invece resta precluso al legislatore regionale è di introdurre un modello procedimentale completamente nuovo e incompatibile con quello definito a livello statale, giacché un intervento di questo tipo, anche se, come nel caso in esame, si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione, per un verso sarebbe di assai difficile, se non impossibile, raffronto con quello statale al fine di apprezzarne la maggiore o minore semplificazione, e per altro verso finirebbe per complicare le attività connesse allo svolgimento di un'impresa, imponendo ai suoi destinatari l'onere aggiuntivo della non facile individuazione della normativa in concreto applicabile.

Per queste ragioni, la disposizione contenuta all'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

L'illegittimità costituzionale dell'intero comma 1 dell'art. 6 assorbe le specifiche censure rivolte all'ultima parte dello stesso comma, impugnata per violazione dei medesimi parametri costituzionali ma in relazione a una diversa norma statale interposta (art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.4.– Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

Tale disposizione fa decorrere dal ricevimento della CUR il termine entro il quale le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della comunicazione, effettuano i controlli e fissano, eventualmente, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni. Sono fatti salvi «i casi in cui in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro».

Questa disposizione è impugnata per l'asserito contrasto con gli stessi parametri costituzionali evocati per il comma 1 (art. 117, secondo comma, lettere e e m, Cost.), ma in relazione alle norme interposte di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (Segnalazione certificata di inizio attività – Scia), che sarebbero violati: a) perché la norma impugnata ridurrebbe la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli rispetto a quanto è previsto dal citato art. 19, comma 1, facendo salvi solo i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e non anche tutti gli altri indicati nella disposizione statale; b) perché la norma impugnata, prevedendo un ulteriore termine «non inferiore a sessanta giorni» per ottemperare alle prescrizioni imposte dall'amministrazione competente, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal citato art. 19, comma 3, che dispone la fissazione «di un termine non inferiore a trenta giorni» per l'adozione delle misure prescritte. Ciò comporterebbe «una estensione generale dei termini del procedimento» contraria alla ratio di semplificazione su cui si fonda la normativa impugnata.

Come già rilevato (punto 3.2), le questioni promosse nei confronti dei commi 1, 2 e 6 dell'art. 6 sono legate da un'unica ragione di impugnazione, individuabile nel comune riferimento alla CUR. In particolare, nel caso del comma 2, i controlli svolti dalle amministrazioni competenti hanno inizio entro sessanta giorni dal ricevimento della CUR. La

dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, che disciplina questa forma di comunicazione, fa dunque venir meno il dies a quo del termine per l'effettuazione dei controlli.

Ciò nondimeno, il comma 2 potrebbe sopravvivere se il riferimento alla CUR – a seguito dell'accertata incostituzionalità della norma che la prevede – fosse inteso come relativo alle forme di comunicazione previste dalla normativa statale. Per quanto questa operazione non si presenti agevole, stante la radicale diversità delle procedure, regionale e statale, in questione, è necessario prendere in esame le specifiche censure mosse nei confronti del citato comma 2.

Quanto al primo parametro interposto (art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990), la norma regionale impugnata prevede una clausola di salvaguardia decisamente più limitata di quella prevista dalla norma statale, la quale esclude tutti i «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

Anche a voler fare riferimento in via integrativa alla previsione dell'art. 6, comma 12, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 – che prevede un elenco (più ampio di quello di cui all'impugnato comma 2) di casi nei quali non trovano applicazione le disposizioni del medesimo art. 6 – permane una significativa differenza tra la portata della clausola di salvaguardia prevista dalla normativa regionale e quella dell'analoga clausola posta nella normativa statale, che fissa i livelli uniformi di tutela degli interessi cosiddetti sensibili, non sacrificabili in nome dell'esigenza di semplificazione.

Quanto al secondo parametro interposto (art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990), la norma regionale impugnata effettivamente amplia – rispetto alla disposizione statale – il termine concesso al privato per adottare le misure prescritte dall'amministrazione competente, determinando pertanto un allungamento dei tempi del procedimento. Rileva in tale senso l'autoqualificazione operata dal legislatore statale, che, nell'art. 29, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, riconduce alla competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni le disposizioni della stessa legge concernenti, tra l'altro, «la durata massima dei procedimenti». Come questa Corte ha ripetutamente affermato (ex plurimis, sentenze n. 140, n. 137, n. 94 e n. 87 del 2018), la validità delle norme recanti autoqualificazioni di questo tipo non può essere assunta come presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni che le contengono o che – come nell'odierno giudizio – si pongono in contrasto con esse, ma deve essere sottoposta a verifica in relazione al suo oggetto e alla sua ratio, in modo da identificare correttamente l'interesse tutelato.

Nel caso di specie, le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla ratio sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela (come del resto riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 207 del 2012), che non possono essere derogati nemmeno quando – come nel caso in esame – l'eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati.

Per queste ragioni si deve concludere che l'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.. con assorbimento di ogni altro profilo di censura. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

3.5.– È fondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017.

Tale norma è impugnata nella parte in cui rimette alla Giunta regionale il compito di individuare i procedimenti per i quali si applica la CUR, senza prevedere i casi in cui alla comunicazione occorra allegare le attestazioni e le asseverazioni necessarie per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli. Secondo il ricorrente questa norma si porrebbe in contrasto – oltre che con gli stessi parametri costituzionali indicati in relazione ai commi 1 e 2 – con l'art. 2, comma 2, ultima parte, del d.lgs. n. 222 del 2016, il quale, attuando quanto previsto dall'art. 14 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), già individua i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni.

La questione del comma 6 dell'art. 6 si presenta strettamente collegata a quella relativa al comma 1, non fosse altro che per l'esplicito richiamo ai procedimenti ivi indicati. Pertanto è evidente che la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 comporta inevitabilmente anche l'illegittimità del comma 6, limitatamente al richiamo da esso operato ai procedimenti del comma 1. Per le stesse ragioni indicate in relazione al comma 1, deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5», che, come detto, non è oggetto di impugnazione (punto 3.1).

4.– Un secondo gruppo di questioni riguarda l'art. 7, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017. Al riguardo occorre distinguere quelle attinenti la lettera a) del comma 6 da quelle relative alla lettera b).

4.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

Questa norma è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto – per il caso in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi – non preciserebbe entro quale termine l'interessato deve produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione procedente, né opererebbe un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione di questo termine per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni. In questo modo il legislatore abruzzese avrebbe reso incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

La disposizione impugnata deve essere letta congiuntamente al precedente comma 5 (non impugnato), il quale prevede: «La domanda di avvio del procedimento è presentata esclusivamente in via telematica al SUAP. Entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento, il SUAP, sulla base delle verifiche effettuate in via telematica dagli uffici competenti, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine la domanda si intende completa e correttamente presentata».

In effetti, la disposizione impugnata si limita a stabilire che, in questo caso (cioè «qualora non sia necessario acquisire, esclusivamente in via telematica, pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati di amministrazioni diverse da quella comunale»), il SUAP adotta il provvedimento conclusivo entro dieci giorni lavorativi «decorso il termine di cui al comma 5 ovvero dal ricevimento delle integrazioni». In sostanza, se il SUAP richiede una documentazione integrativa, la durata del procedimento dipende da un evento incerto nel quando (oltre che nell'an), cioè dal ricevimento delle integrazioni. Il legislatore regionale non precisa, quindi, né nella disposizione impugnata, né nelle altre che compongono l'art. 7, il termine entro il quale deve essere prodotta la documentazione integrativa. Peraltro – come rilevato dal ricorrente – la disposizione de qua non contiene alcun rinvio all'art. 2, comma 7,

della legge n. 241 del 1990, che prevede la possibilità di sospensione del termine in esame per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni.

Come già messo in evidenza, il comma 2-bis dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990 qualifica – correttamente, ad avviso di questa Corte – come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. «le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione […] di concluder[e il procedimento] entro il termine prefissato […], nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti». Nel caso di specie, l'assenza di un termine prefissato per la conclusione del procedimento comporta invece un'inevitabile incertezza sui tempi della "prestazione" che l'amministrazione competente è chiamata a fornire al richiedente.

Al riguardo occorre osservare che un eventuale intervento meramente ablatorio di questa Corte farebbe venir meno la previsione del «ricevimento delle integrazioni» come dies a quo per il computo del termine entro il quale adottare il provvedimento conclusivo, con la conseguenza che, al fine di garantire la certezza della durata del procedimento, sarebbe irrimediabilmente compromesso il diritto dell'interessato di produrre la documentazione integrativa. D'altro canto, il ricorrente impugna questa disposizione nella parte in cui non precisa il termine per la produzione di questi documenti né opera un rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

Per le anzidette ragioni, questa Corte – non potendosi sostituire al legislatore regionale nella determinazione del termine per produrre la documentazione integrativa – può assicurare la conformità a Costituzione della disposizione impugnata solo operando un'addizione chiaramente desumibile dal quadro normativo statale. Per queste ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

4.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è solo in parte fondata.

Questa disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., sotto tre differenti profili: 1) innanzitutto, perché – analogamente a quanto si è visto per l'art. 7, comma 6, lettera a) – non prevedendo un termine per l'integrazione documentale e non operando il rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, aggraverebbe il procedimento rendendone incerta la durata; 2) in secondo luogo, perché – violando la norma interposta di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990 – non prevederebbe la modalità telematica come regola; 3) in terzo luogo, perché – violando la norma interposta di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 – non avrebbe distinto i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando quindi la tutela «rinforzata» di tali interessi, necessariamente garantita invece dalla normativa statale.

4.2.1.– Quanto al primo profilo di censura, può estendersi a questa norma quanto già affermato in relazione all'art. 7, comma 6, lettera a). Anche in questo caso (qualora cioè sia necessario convocare una conferenza di servizi), il legislatore regionale si è limitato a indicare nel «ricevimento delle integrazioni» il dies a quo per la convocazione della conferenza, senza operare alcun rinvio all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

In presenza del medesimo dato letterale della disposizione impugnata, dei medesimi parametri e delle stesse ragioni di impugnazione, questa Corte non può che ribadire quanto già affermato in relazione alla disposizione della lettera a). Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990 al fine di

individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi.

4.2.2.– Quanto al secondo profilo di censura, relativo alla violazione della competenza statale prevista all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. per contrasto con la norma interposta dell'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, il ricorrente si duole del fatto che la norma impugnata non preveda la modalità telematica come regola.

4.2.2.1.– È preliminarmente necessario richiamare la disciplina della conferenza di servizi, originariamente prevista all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 e ripetutamente modificata e integrata negli anni successivi, da ultimo con il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124). Con questa più recente innovazione il legislatore statale ha inteso rimediare alle disfunzioni registrate nella prassi prevedendo, essenzialmente, tre strumenti: la conferenza semplificata; la conferenza simultanea e i rappresentanti unici; il meccanismo di opposizione successiva in caso di dissensi qualificati. Queste tre novità concernono la sola conferenza cosiddetta decisoria e non riguardano invece quella cosiddetta istruttoria (prevista al novellato art. 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990).

In questa sede vengono in rilievo solo le forme e le modalità con cui può avere luogo la conferenza decisoria, disciplinata al comma 2 dell'art. 14. In base a quanto disposto dal successivo art. 14-bis (Conferenza semplificata), questo tipo di conferenza si svolge di regola (e salvi i casi poi precisati ai commi 6 e 7 dello stesso articolo) in forma semplificata e in modalità asincrona (comma 1). In questo tipo di conferenza le comunicazioni avvengono secondo quanto previsto dall'art. 47 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), cioè «mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa», essendo altresì previsto che «[i]l documento può essere, altresì, reso disponibile previa comunicazione delle modalità di accesso telematico allo stesso».

Scaduto il termine entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni, l'amministrazione procedente – se ha acquisito esclusivamente atti di assenso non condizionato, anche implicito, o se ritiene, sentiti i privati e le altre amministrazioni interessate, che le condizioni e prescrizioni eventualmente indicate possano essere accolte senza modifiche sostanziali alla decisione – adotta la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza. Se ha invece acquisito uno o più atti di dissenso che ritiene non superabili, adotta la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda (art. 14-bis, comma 5, della legge n. 241 del 1990).

Fuori dei casi appena visti – ossia nelle ipotesi di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile – all'esito della conferenza in modalità asincrona, l'amministrazione procedente convoca la riunione della conferenza in modalità sincrona (art. 14-bis, comma 6, della legge n. 241 del 1990). Ugualmente può convocare direttamente una conferenza simultanea (art. 14-bis, comma 7) «[o]ve necessario, in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere» ovvero su richiesta motivata delle altre amministrazioni o dei privati interessati. Quando è indetta in modalità sincrona, la conferenza si svolge con la partecipazione contestuale, ove possibile anche in via telematica, dei rappresentanti delle amministrazioni competenti» (art. 14-ter, comma 1).

Sintetizzando, il d.lgs. n. 127 del 2016 ha previsto che: a) la conferenza decisoria si svolge in forma semplificata e in modalità asincrona, disponendo che le comunicazioni avvengano per posta elettronica; b) in casi di particolare complessità della determinazione da assumere o su richiesta motivata degli interessati, la conferenza può svolgersi direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona; c) comunque, in caso di assenso condizionato che richieda modifiche sostanziali o di dissenso ritenuto superabile, all'esito della conferenza in forma semplificata e in modalità asincrona, si procede alla convocazione della conferenza in forma

simultanea e in modalità sincrona.

4.2.2.2.– Si può a questo punto ritornare alle censure del ricorrente, il quale lamenta che il legislatore abruzzese non abbia previsto la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi.

Da quanto appena esposto si comprende chiaramente come il quadro normativo statale sia assai più complesso di quello ricostruito dal ricorrente. Ciò nondimeno, è vero che il legislatore statale ha previsto che la conferenza decisoria si svolga di regola – e salvi i casi di particolare complessità – per via telematica (conferenza cosiddetta semplificata, cioè in forma semplificata e in modalità asincrona) e anche che, qualora all'esito della conferenza semplificata non si addivenga alla determinazione di conclusione positiva, la conferenza sia indetta in modalità sincrona (conferenza cosiddetta simultanea), con la partecipazione contestuale, «ove possibile anche in via telematica», dei rappresentanti delle amministrazioni competenti.

L'obbligo di utilizzo della modalità telematica, dunque, è senz'altro riferito alla conferenza semplificata, ma non anche a quella simultanea. La legge regionale abruzzese non opera questa distinzione e si limita a stabilire che la conferenza di servizi dovrà essere svolta «in seduta unica anche in via telematica». Dal tenore letterale della disposizione impugnata si deduce che il legislatore regionale ha inteso fare riferimento alla conferenza simultanea; se così non fosse, non si capirebbe in cosa possa consistere la «mancata partecipazione dei soggetti invitati», formula, questa, che presuppone una partecipazione contestuale (anche in via telematica) e non invece uno scambio di informazioni e di documenti in modalità asincrona.

Così intesa, la disposizione impugnata, che disciplina la conferenza con modalità sincrona, non si pone in contrasto con il parametro costituzionale indicato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), risultando inconferente la norma interposta evocata dal ricorrente (art. 14-bis della legge n. 241 del 1990), che si riferisce invece alla conferenza semplificata asincrona.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la modalità telematica come regola per lo svolgimento della conferenza di servizi, non è dunque fondata nei termini suddetti.

4.2.3.– L'ultimo profilo di censura dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 concerne l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. per il tramite della norma interposta dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990. In questo caso il ricorrente si duole del fatto che la norma impugnata non distingue i casi in cui nel procedimento sono coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, non assicurando così la necessaria tutela «rinforzata» di questi interessi, garantita invece dalla normativa statale.

4.2.3.1.– L'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 124 del 2015 (Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici), stabilisce, tra l'altro, che «[n]ei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente» (comma 1). Inoltre, «[d]ecorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito» (comma 2).

Il regime anzidetto si applica «anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale,

paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche». In questi casi, «ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente», fermo restando che «[d]ecorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito» (comma 3).

In sintesi, la disposizione statale richiamata disciplina le modalità di funzionamento del cosiddetto silenzio assenso, prevedendo un termine generale di trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento e uno "speciale" di novanta giorni per il caso in cui l'assenso, il concerto o il nulla osta debba essere reso da «amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini». In questi casi il legislatore statale, in considerazione della speciale rilevanza dei beni giuridici coinvolti, ha inteso introdurre un regime che, in ragione delle particolari esigenze di tutela di questi beni, estende a novanta giorni il termine per rendere l'assenso, il concerto o il nulla osta.

La citata disciplina statale – sebbene collocata al di fuori degli articoli espressamente dedicati alla conferenza di servizi (artt. 14-14-quinquies) –, seguendo l'interpretazione estensiva data dal Consiglio di Stato, trova applicazione anche nel caso in cui occorra convocare la conferenza di servizi; infatti dal dato letterale si deduce che «il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi» (Consiglio di Stato, ad. comm. spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640).

Nel disciplinare la conferenza di servizi il legislatore regionale abruzzese non ha invece preso in considerazione questi casi "speciali", come sarebbe stato necessario, considerato altresì che nessuna clausola generale di salvaguardia di questi beni risulta prevista nella legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 o nella legge reg. Abruzzo n. 31 del 2013, che reca la disciplina organica in materia di procedimento amministrativo.

4.2.3.2.– Occorre individuare a questo punto l'ambito materiale di riferimento della normativa impugnata e, di riflesso, di quella statale indicata come interposta.

Stando all'autoqualificazione operata dal legislatore statale nell'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, la disciplina della conferenza di servizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni. Questa Corte, dopo aver precisato che la conferenza di servizi costituisce «un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti», ha però escluso che l'«intera disciplina della conferenza di servizi» sia riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, aggiungendo che «[e]ssa, infatti, lungi dal determinare uno standard strutturale o qualitativo di prestazioni determinate, attinenti a questo o a quel diritto civile o sociale, in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost. […], assolve al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale» (sentenza n. 179 del 2012).

Ciò non esclude che singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali.

Peraltro, l'art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del 1990 – coerentemente con la necessaria lettura finalistica della formula dei «livelli essenziali delle prestazioni» – consente alle Regioni e agli enti locali di «prevedere livelli ulteriori di tutela», vietando loro di stabilire

«garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter».

Sennonché, in questo caso, le norme statali che prevedono un diverso, più lungo termine per la comunicazione dell'«assenso, concerto o nulla osta» da parte delle amministrazioni preposte alla cura degli interessi "sensibili" definiscono un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di accelerazione dei procedimenti e di adeguata «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini», assicurando per un verso a queste ultime condizioni di migliore ponderazione, ma mantenendo fermo per altro verso il meccanismo del silenzio assenso.

In questi termini, la normativa statale interposta svolge coerentemente la propria funzione di parametro uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo e della conferenza di servizi, con la conseguenza che l'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 nella parte in cui non rinvia all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990.

5.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 sono fondate.

La disposizione è impugnata perché fa decorrere i termini relativi allo svolgimento della conferenza di servizi, previsti dalla lettera b) del comma 6, dalla comunicazione dell'esito favorevole delle seguenti procedure: di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS), di verifica di VIA, di verifica di VAS, di quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR), di quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile, oppure ad alcuno dei casi individuati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Così disponendo, l'impugnato art. 7, comma 7, presuppone che le procedure elencate abbiano luogo e si concludano prima dell'avvio e dello svolgimento della conferenza di servizi. Secondo il ricorrente, aver previsto «la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata», comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., per contrasto con le norme interposte di cui all'art. 27-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

Le questioni prospettate devono essere prese in esame congiuntamente, in quanto le due norme interposte sono espressione di un unico disegno riformatore, che si è concretizzato nel decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114). Infatti, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 è stato introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, mentre l'art. 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990 è stato sostituito dall'art. 24 dello stesso d.lgs. n. 104 del 2017.

Dal combinato disposto delle due norme interposte si ricava chiaramente l'intendimento del legislatore statale di ricondurre a unità le complesse procedure amministrative, stabilendo

che, qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990. Questa apposita conferenza di servizi è disciplinata dal citato art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.

Anche in questo caso la disciplina statale individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro, ambito materiale, quest'ultimo, cui devono essere ascritte sia la norma regionale impugnata che quelle statali interposte.

Con riferimento alle determinazioni assunte all'esito di questo tipo di procedimenti, questa Corte ha chiarito che «[i]l provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7 del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti. Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 [del d.lgs. n. 104 del 2017], il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Evidente, allora, la riconducibilità della disposizione alla competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 198 del 2018).

Alla luce di questa ricostruzione del quadro normativo, non è consentita al legislatore regionale la scissione dell'unitario procedimento autorizzatorio, che, a prescindere dal modo in cui è concretamente configurata, non sembra garantire un livello più elevato di tutela dell'ambiente.

Per le anzidette ragioni deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento di ogni altra censura.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che il procedimento è espressamente concluso – oltre che con provvedimento di accoglimento e di accoglimento condizionato – con provvedimento di rigetto, che «può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili». Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto il citato art. 7, comma 8, lettera c), limiterebbe il provvedimento di rigetto alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto. In questo modo, essendo esclusa «la possibilità di un diniego assoluto che riguardi la stessa localizzazione dell'intervento» e trovando applicazione la disposizione impugnata anche quando sono coinvolti beni culturali e paesaggistici, sarebbe violata la competenza legislativa statale in materia di ambiente.

Dalla lettura della disposizione impugnata si deduce a contrario che un provvedimento di

rigetto non può essere adottato: qualora l'impossibilità di adeguare il progetto non sia motivata dall'amministrazione; qualora si sia in presenza di vizi o carenze tecniche sanabili; qualora le ragioni del diniego non siano riconducibili a vizi o a carenze tecniche ma ad altre ragioni (es. dissenso sulla localizzazione dell'intervento). La norma impugnata limita, dunque, lo spazio di valutazione assegnato all'amministrazione competente, esprimendo un netto favor per l'accoglimento del progetto.

In altre parole, la norma in oggetto esclude la cosiddetta opzione zero (cioè il dissenso assoluto sull'opera) anche con specifico riguardo al caso in cui siano coinvolti beni culturali e paesaggistici, nel quale caso la disposizione impugnata effettivamente non ammette la possibilità di rigettare il progetto a causa del dissenso sulla localizzazione dell'opera. Il legislatore regionale ha, pertanto, realizzato una indebita limitazione dello spettro di soluzioni adottabili dall'amministrazione competente, che si traduce nella violazione della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Al riguardo, questa Corte ha rilevato, con riferimento a norme di analogo contenuto, che «se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti di questo tipo appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico» (sentenza n. 172 del 2018).

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto per diniego assoluto.

7.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, prevedendo il silenzio assenso «a valle della conferenza di servizi», non escluderebbe i procedimenti a istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio, per i quali troverebbe applicazione l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che esclude l'operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili. Sarebbero pertanto violate le norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

In effetti, l'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che «[l]e disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti». A loro volta gli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 recano un elenco degli interventi in materia di beni culturali e di paesaggio per i quali è necessaria l'autorizzazione del Ministero (art. 21) o l'autorizzazione paesaggistica da parte della Regione o degli enti da questa delegati (art. 146, comma 6).

La disposizione regionale impugnata reca una generica previsione di operatività del silenzio assenso allo scadere del termine in essa indicato, senza escludere dal suo ambito di applicazione i casi elencati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, nei quali la legge statale prescrive la non applicabilità del silenzio assenso, corrispondendo in tal modo all'esigenza che le relative scelte avvengano in maniera maggiormente consapevole, e quindi in forma espressa.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, per violazione della competenza legislativa statale in materia di beni culturali e paesaggio ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

8.– Infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017 è fondata.

La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che «[i]n ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico». Secondo il ricorrente essa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per il tramite della norma interposta contenuta all'art. 29-decies, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede una serie di misure, graduate a seconda della gravità delle infrazioni: diffida, diffida e contestuale sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione, chiusura dell'installazione.

In particolare, dal combinato disposto della norma impugnata e del precedente art. 6, comma 7 (che, facendo riferimento ai «controlli espletati dalle autorità competenti», include anche quelli in materia di AIA), deriverebbe l'impossibilità di vietare la prosecuzione dell'attività senza la previa concessione di «un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni», a meno che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico.

Anche in questo caso le censure mosse dal ricorrente meritano di essere accolte. Il legislatore abruzzese è, infatti, intervenuto indirettamente (cioè per il tramite del rinvio all'art. 6, comma 7, della stessa legge regionale) in un ambito (quello del «Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale», secondo la rubrica dell'art. 29-decies del d.lgs. n. 152 del 2006) di competenza esclusiva del legislatore statale («tutela dell'ambiente»), realizzando un'ingiustificata – e comunque per il legislatore regionale inammissibile – semplificazione delle sanzioni previste in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui fa riferimento ai «procedimenti di cui ai commi 1 e 5», anziché ai soli «procedimenti di cui al comma 5»;

3) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 6, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all’art. 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), al fine di individuare il termine relativo alla produzione dei documenti integrativi;

4) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all’art. 17-bis della legge n. 241 del 1990;

5) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 7, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017;

6) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 8, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto nel caso di diniego assoluto;

7) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non rinvia all’art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990;

8) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA);

9) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 6, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in relazione all’art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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

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