CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **9/2019** (ECLI:IT:COST:2019:9)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **08/01/2019**; Decisione del **09/01/2019**
Deposito del **25/01/2019**; Pubblicazione in G. U. **30/01/2019**
Norme impugnate: Artt. 2, c. 1°, lett. b), e 10, c. 1°, lett. d), n. 9, della legge della Regione Lombardia 12/12/2017, n. 36.
Massime: **40532 40533 40534 40535**
Atti decisi: **ric. 13/2018**

SENTENZA N. 9

ANNO 2019

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, 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. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai

regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2018, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ulisse Corea per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 13 febbraio 2018, ricevuto e depositato il 15 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), e dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione.

1.1.– In via preliminare la difesa statale sottolinea come dal titolo della legge regionale impugnata si evinca chiaramente il suo contenuto, costituito da disposizioni volte ad adeguare l'ordinamento regionale alla normativa statale in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di conferenza di servizi, di regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, di valutazione di impatto ambientale di progetti pubblici e privati (VIA), nonché di ulteriori misure di razionalizzazione.

Quanto alle norme impugnate, il ricorrente esamina innanzitutto l'art. 10, comma 1, lettera d), precisando che è censurato nella parte (numero 9) in cui aggiunge il comma 6-ter all'art. 4 della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale). Il nuovo comma prevede: «Qualora per l'approvazione degli interventi in progetto o per l'espressione di atti di assenso, comunque denominati, la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, si applica quanto previsto all'articolo 13, comma 1-quater, della l.r. 1/2012».

L'altra norma – l'art. 2, comma 1, lettera b) – è impugnata nella parte in cui introduce il comma 1-quater nel corpo dell'art. 13 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria). Il nuovo comma così dispone: «Qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, tale provvedimento è acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi o successivamente alla determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza. In caso di acquisizione successiva del provvedimento di cui al precedente periodo, l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza di servizi è sospesa nelle more della formalizzazione dello stesso provvedimento».

Ad avviso della difesa statale entrambe le norme sono «costituzionalmente illegittime perché, delineando un modello di procedimento parzialmente difforme da quello previsto dalle

leggi statali, eccedono le competenze regionali invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost.».

1.2.– Le norme impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché introdurrebbero nel procedimento di valutazione dell'impatto ambientale una «fase integrativa dell'efficacia» della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi che non troverebbe alcuna rispondenza nella disciplina statale in materia ambientale.

In particolare, nel caso in cui il provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico non sia acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi, le norme regionali precluderebbero la formazione del silenzio assenso in sede di conferenza e impedirebbero alla determinazione conclusiva di sostituirsi a tutti gli atti di assenso non acquisiti e di produrre immediati effetti giuridici.

Pertanto, il modello di procedimento previsto nelle disposizioni regionali censurate, incidendo sui procedimenti di valutazione di impatto ambientale, si tradurrebbe in un'invasione della sfera di competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

A tal proposito il ricorrente sottolinea come la disciplina della valutazione di impatto ambientale e quella del procedimento autorizzatorio unico regionale rientrino nell'anzidetto ambito di competenza legislativa statale; di conseguenza, le Regioni sono abilitate a intervenire in materia «solo se e nella misura in cui esse rispettino i limiti inderogabilmente posti dal legislatore statale» e in particolare dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Nel giudizio in esame la conformità delle norme regionali impugnate alla normativa statale sarebbe esclusa per le seguenti ragioni. Innanzitutto, l'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 – pur riconoscendo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza a disciplinare con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA – stabilisce che questa potestà normativa deve essere esercitata in conformità alla legislazione europea e allo stesso d.lgs. n. 152 del 2006, «fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie». Lo stesso art. 7-bis, comma 8, afferma infine l'inderogabilità dei termini procedimentali massimi di cui agli artt. 19 e 27-bis.

A sua volta, l'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede quanto segue: «Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'articolo 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori. 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. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del

presente decreto».

Infine, il richiamato art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – che disciplina la conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona – dispone, tra l'altro, che «[s]i considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza» (comma 7, ultimo periodo).

Secondo il ricorrente il combinato disposto delle norme statali sopra richiamate «impone, anche attraverso la formazione del silenzio assenso, l'acquisizione preventiva di tutti gli atti di assenso comunque denominati occorrenti per la conclusione del procedimento amministrativo» e «attribuisce alla determinazione conclusiva carattere sostitutivo (di tutti gli atti di assenso richiesti dalla disciplina di settore) e immediata efficacia».

Pertanto, sarebbe violato l'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 perché le norme regionali, prevedendo una sorta di «fase integrativa dell'efficacia» che impedisce la formazione del silenzio assenso, determinerebbero «una complicazione ed un aggravamento del procedimento amministrativo unicamente inteso a sovvenire al ritardo con il quale l'organo di indirizzo politico adotta il provvedimento di sua competenza».

L'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 sarebbe violato, invece, perché il legislatore lombardo avrebbe previsto «una ulteriore fase del procedimento – per il completamento della quale non è neppure previsto un termine finale – che, superando i termini procedimentali massimi stabiliti dalla legge statale, elude e viola la scansione temporale ivi prevista», espressamente qualificata come inderogabile.

1.3.– Le norme regionali sono impugnate anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. La difesa statale, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale sui «livelli essenziali delle prestazioni», sottolinea come «l'attività amministrativa – e, quindi, pure i procedimenti attraverso i quali quella si svolge – [possa] qualificarsi come "prestazione" in relazione alla quale emerge l'esigenza di fissare un "livello essenziale" a fronte di specifiche pretese di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati» (è citata la sentenza n. 207 del 2012).

Ad avviso del ricorrente, anche in relazione alla «prestazione amministrativa» costituita dalla conferenza di servizi – definita come un modulo procedimentale di semplificazione amministrativa – emergerebbe l'esigenza di definire e assicurare uno standard di garanzia e di tutela uniforme a livello territoriale. Le disposizioni censurate determinerebbero non solo modifiche incompatibili con lo schema tipico delineato dal legislatore statale, ma addirittura «un palese aggravio del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale a tutto detrimento delle esigenze di semplificazione e accelerazione procedimentale».

In particolare, sarebbero violate le disposizioni statali in tema di silenzio assenso in sede di conferenza di servizi (art. 14-ter, ultimo comma, della legge n. 241 del 1990, richiamato dall'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006) in considerazione del fatto che «l'omessa adozione del provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico non equivale ad assenso ai fini della conclusione del procedimento». Ciò si tradurrebbe in una immotivata disparità di trattamento, sul piano procedimentale, tra gli organi di indirizzo politico, cui sarebbe assicurata una disciplina di favore, e «tutti gli altri organi» e «tutte le altre amministrazioni che partecipano alla conferenza».

Sarebbe, inoltre, violato il citato art. 27-bis, comma 7, perché la determinazione conclusiva

prevista dalle disposizioni regionali non sostituirebbe il provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico, «occorrendo attendere la formalizzazione di questo perché la decisione finale possa produrre effetti giuridici».

Sarebbero violate anche le norme statali che attribuiscono immediata efficacia alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi (art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990), tranne che nel caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti. In quest'ultima ipotesi la disposizione statale prevede, infatti, che l'efficacia sia sospesa «ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti».

In definitiva, il modello procedimentale statale, fondato sul silenzio assenso, sulla natura sostitutiva della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e sulla sua immediata efficacia (derogabile solo nell'ipotesi prevista dall'art. 14-quater), sarebbe «radicalmente alterato» dalla normativa regionale impugnata che: a) consente «l'acquisizione postuma dei provvedimenti di assenso di competenza degli organi di indirizzo politico», impedendo quindi la formazione del silenzio assenso e negando la natura sostitutiva della determinazione conclusiva della conferenza; b) sospende (sine die) l'efficacia di quest'ultima fino a che non sarà formalizzato il provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico.

Pertanto, le disposizioni regionali aggraverebbero sensibilmente il procedimento amministrativo rispetto al modello statale e discriminerebbero «la posizione del singolo inciso dall'azione provvedimentale regionale lombarda, impedendogli, in violazione degli standard di tutela delineati a livello nazionale e uniformi su tutto il territorio della Repubblica di ottenere una decisione amministrativa sostitutiva di tutti gli atti di assenso richiesti ed immediatamente efficace».

2.– La Regione Lombardia si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili e infondate.

Preliminarmente la difesa regionale sottolinea di aver impugnato davanti alla Corte costituzionale alcune norme del 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) e in particolare gli artt. 5 e 16, comma 2, che hanno rispettivamente inserito gli artt. 7-bis e 27-bis nel testo del d.lgs. n. 152 del 2006, indicati come norme interposte dal ricorrente.

2.1.– In merito alle censure mosse in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la Regione Lombardia rileva che il citato d.lgs. n. 104 del 2017 fa riferimento all'«autorità competente» senza individuarne una specifica a cui attribuire una data funzione. Inoltre, non sussisterebbe alcuna violazione del parametro costituzionale indicato, perché le norme impugnate disciplinerebbero esclusivamente il procedimento e non i livelli di tutela ambientale. E comunque l'art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 fa espressamente salvo il potere regionale di stabilire regole particolari e ulteriori per la semplificazione dei procedimenti e per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale.

Quanto alle norme sul provvedimento autorizzatorio unico regionale, la resistente precisa che si tratta di un provvedimento che riunisce nell'autorizzazione unica procedimenti anche in materie diverse rispetto a quella ambientale, dando così luogo a un intreccio di materie, come più volte rilevato dalla Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 81 del 2013, n. 179 del 2012, n. 234 del 2009, n. 398 del 2008, n. 407 del 2002). In definitiva, la fattispecie regolata dalle norme impugnate sarebbe perfettamente coerente con la struttura e l'essenza del provvedimento di VIA e non recherebbe alcun vulnus alla tutela ambientale.

2.2.– Il ricorso sarebbe infondato anche nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Preliminarmente, la Regione Lombardia richiama la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 207 del 2012) che ha qualificato l'attività amministrativa come «prestazione» della quale lo Stato può fissare i «livelli essenziali» a fronte di una specifica pretesa dei individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati. Ad avviso della resistente, rispetto a questa giurisprudenza si porrebbe come derogatoria la previsione – recata dal d.lgs. n. 104 del 2017 – del provvedimento unico come modalità procedimentale obbligatoria in caso di VIA di competenza regionale e solo facoltativa in caso di competenza statale. Da questa diversità di trattamento la difesa regionale deduce che il procedimento unico non sarebbe stato considerato dal legislatore statale come afferente ai livelli essenziali.

Le norme impugnate non derogherebbero ai livelli essenziali nemmeno per la durata del procedimento, poiché la successiva adozione del provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico non inciderebbe sui termini di conclusione della conferenza di servizi, in quanto acquisito al di fuori dei lavori della conferenza stessa.

Al riguardo, la Regione sottolinea che «[i]l provvedimento di natura politica si pone necessariamente al di fuori della sequenza procedimentale della stessa conferenza, i cui effetti di natura tecnica risultano nei fatti subordinati all'assunzione di un provvedimento di diversa natura; in tal senso, l'atto dell'organo di indirizzo politico successivo alla conferenza potrebbe essere considerato alla stregua di uno "strumento di codecisione"».

Pertanto, le disposizioni regionali – «lungi dal tradursi in un allungamento dei termini di durata delle conferenze di servizi» – «consentono piuttosto di chiarire la sequenza degli adempimenti che determinano l'efficacia del provvedimento conclusivo della conferenza di servizi, anche per le fattispecie che implicano scelte che, per loro natura, non risultano assumibili in sede di conferenza, così che la valutazione in cui si concretizza l'intervento politico possa giovarsi anche degli esiti dell'istruttoria tecnica effettuata in sede di conferenza di servizi».

La resistente esclude, inoltre, che le norme impugnate violino la 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, in quanto il ventunesimo considerando rimette agli Stati membri la scelta delle possibilità di attuazione della stessa direttiva.

Ad avviso della Regione Lombardia non può dirsi nemmeno che l'intera disciplina della conferenza di servizi sia riconducibile a una materia di competenza statale esclusiva, in considerazione dei numerosi ambiti di competenza regionale che sono coinvolti (fra cui governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali e ambientali). è richiamata in proposito la sentenza n. 179 del 2012 della Corte costituzionale. Peraltro, l'art. 29 della legge n. 241 del 1990 – che al comma 2-ter afferma l'attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni delle disposizioni concernenti la conferenza di servizi – al successivo comma 2-quater riconosce alle Regioni e agli enti locali la possibilità, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, di prevedere livelli ulteriori di tutela.

Da ultimo, la difesa regionale rileva come numerose leggi statali prevedano la successiva «ratifica» da parte dell'organo rappresentativo di un ente territoriale rispetto a correlati atti di natura tecnica acquisiti in sede di conferenza di servizi, senza che queste disposizioni siano state modificate dal d.lgs. n. 127 del 2016 e dal d.lgs. n. 104 del 2017.

Al riguardo è citato l'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai

sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale, nel caso di progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive che risultino in contrasto con il piano del governo del territorio, prevede che «[q]ualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile».

È altresì richiamato l'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale prevede che «[o]ve l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza».

3.– In prossimità dell'udienza la Regione Lombardia e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie con le quali – anche in relazione alla recente sentenza n. 198 del 2018 della Corte costituzionale – ribadiscono le medesime argomentazioni già illustrate e insistono nelle conclusioni rassegnate nei rispettivi atti di causa.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), e dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione.

Le disposizioni impugnate modificano due leggi della Regione Lombardia. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera b), modifica l'art. 13 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria), introducendo, tra l'altro, il comma 1-quater, secondo cui, «[q]ualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, tale provvedimento è acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi o successivamente alla determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza. In caso di acquisizione successiva del provvedimento di cui al precedente periodo, l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza di servizi è sospesa nelle more della formalizzazione dello stesso provvedimento».

L'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge regionale impugnata modifica, invece, l'art. 4 della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale), introducendo, tra l'altro, il comma 6-ter, secondo cui, «[q]ualora per l'approvazione degli interventi in progetto o per l'espressione di atti di assenso, comunque denominati, la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, si applica quanto previsto all'articolo 13, comma 1-quater, della l.r. 1/2012».

Entrambe le disposizioni sono impugnate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e degli artt. 7-bis e 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In considerazione del rinvio operato dall'art. 10 alla disposizione introdotta dall'art. 2, deve essere invertito l'ordine di esposizione delle censure seguito dal ricorrente e devono essere esaminate per prime le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 e poi quelle dell'art. 10.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., è fondata.

2.1.– L'art. 2, comma 1, lettera b), – inserendo il comma 1-quater nell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 1 del 2012 – prevede che, qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi «presupponga o implichi» l'adozione di un provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico, tale provvedimento è scorporato dal modulo procedimentale della conferenza di servizi ed è acquisito prima o dopo la determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza, con la conseguenza che in questo secondo caso (acquisizione successiva) l'efficacia della determinazione sarà sospesa fino alla formalizzazione del provvedimento. La norma è impugnata, tra l'altro, per violazione della competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Si tratta dunque di accertare, innanzitutto, se questi profili della disciplina della conferenza di servizi rientrino nella indicata competenza statale e, in caso di esito positivo di questa prima verifica, se il legislatore lombardo abbia o no previsto un livello ulteriore di tutela rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. Al riguardo rileva quanto disposto dall'art. 29 della legge n. 241 del 1990, il quale, dopo aver genericamente ricondotto ai «livelli essenziali delle prestazioni» le disposizioni della stessa legge concernenti, tra l'altro, la conferenza di servizi (comma 2-ter), prevede 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» (comma 2-quater).

2.2.– In relazione alla conferenza di servizi, questa Corte – dopo aver precisato che essa costituisce «un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti» – ha affermato che, se «da un lato, risulta agevole desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; dall'altro è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali)» (sentenza n. 179 del 2012).

Nella pronuncia citata, questa Corte ha escluso che la norma impugnata in quel giudizio determinasse «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.», e ha precisato come essa assolvesse piuttosto «al ben diverso fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere».

In continuità con tale impostazione, questa Corte ha ulteriormente affermato che non si può escludere che «singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili

alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali» (sentenza n. 246 del 2018), coerentemente con quanto disposto dal citato art. 29, comma 2-quater, della legge n. 241 del 1990.

Nell'odierno giudizio si tratta dunque di stabilire se la norma regionale lombarda interferisca con gli anzidetti «singoli profili della disciplina della conferenza di servizi» di competenza del legislatore statale.

Gli artt. 14-ter e 14-quater della legge n. 241 del 1990, indicati come norme interposte dal ricorrente, stabiliscono, rispettivamente, che «[a]ll'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti», considerandosi «acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza» (art. 14-ter, comma 7), e che «[l]a determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati» (art. 14-quater, comma 1).

Inoltre, «[i]n caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace», mentre «[i]n caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti» (art. 14-quater, comma 3).

Le disposizioni statali citate stabiliscono, dunque, le modalità di formazione della determinazione di conclusione della conferenza, disciplinando, tra l'altro, i casi in cui deve considerarsi acquisito l'assenso senza condizioni dei partecipanti, la portata della determinazione stessa (sostitutiva di tutti gli atti di assenso comunque denominati), i suoi effetti (immediati) e le ipotesi di sospensione dell'efficacia.

Questo quadro normativo è il frutto di una lunga e complessa evoluzione legislativa dell'istituto della conferenza di servizi, che ha visto oscillare il legislatore tra un modello a struttura unitaria e uno a struttura dicotomica del suo atto conclusivo. Superando le incertezze che talune formule legislative avevano ingenerato, il testo oggi vigente è chiaro nell'opzione a favore di un modello a struttura unitaria, il quale – nella prospettiva seguita dal legislatore di riforma – bilancia l'esigenza di semplificazione (che trova concreta realizzazione nel principio dell'assenso implicito e nella previsione dell'immediata efficacia della determinazione in caso di approvazione unanime), quella di salvaguardia delle competenze delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati (che è assicurata attraverso la possibilità loro offerta di partecipare alla conferenza e la previsione dei rimedi per le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili ex art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990), l'interesse del privato proponente o istante, che può essere invitato alla conferenza (art. 14-ter, comma 6, della legge n. 241 del 1990), e il controinteresse dei privati che si oppongono alla conclusione positiva del procedimento, i quali anche possono essere invitati alla conferenza (art. 14-ter, comma 6, della legge n. 241 del 1990).

La disciplina statale che emerge dall'insieme delle disposizioni indicate, nella parte in cui prevede che la determinazione conclusiva della conferenza sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, salvi i casi di dissensi qualificati, definisce «uno standard strutturale [e] qualitativo di prestazioni determinate […] in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost.» (secondo la formula utilizzata nella citata sentenza n.

179 del 2012). Le norme statali sopra richiamate infatti, per un verso, definiscono la "struttura" essenziale della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e per l'altro verso, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista, investono la "qualità" delle valutazioni effettuate in conferenza che si caratterizzano così, in quel contesto, come equiordinate.

2.3.– La riconducibilità delle norme statali interposte ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non comporta di per sé l'automatica illegittimità costituzionale delle norme regionali che differiscano da esse, tenuto conto della possibilità per le Regioni di discostarsi dallo standard statale per prevedere «livelli ulteriori di tutela» (art. 29, comma 2-quater, legge 241 del 1990). Si tratta, allora, di verificare se le disposizioni impugnate rechino un livello di maggiore tutela o costituiscano almeno uno sviluppo coerente della tutela offerta da quelle statali.

Nel caso di specie, tuttavia, è agevole constatare che il legislatore regionale – escludendo dalla conferenza la valutazione dell'organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest'ultima "presuppone o implica" la prima – si pone in una logica che, lungi dal potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva.

In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza, giacché le valutazioni espresse da detto organo (siano esse assunte prima o dopo lo svolgimento della conferenza) prevalgono su quelle degli altri partecipanti. Così disponendo, il legislatore lombardo assegna alla decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti.

Inoltre, la norma regionale – prevedendo che l'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza sia sospesa nelle more della formalizzazione del provvedimento dell'organo politico – tradisce anche sotto un diverso profilo la ratio dell'istituto, eludendo l'esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione ivi assunta efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte. Come questa Corte ha recentemente osservato – occupandosi della previsione contenuta in una legge regionale che disciplinava le forme della partecipazione pubblica per la realizzazione di opere, progetti o interventi di particolare rilevanza – la facoltà per la Regione di sospendere l'approvazione o l'attuazione di atti di sua competenza connessi ad un determinato intervento pubblico concreta il «rischio di abuso dell'istituto, consentendo, tramite l'astensione dall'adozione dell'atto di propria competenza, di bloccare la realizzazione dell'opera per un tempo indefinito», e ciò «senza considerare che la sospensione in sé è incompatibile con la logica stessa della partecipazione regionale che, quale che sia l'atto in cui sostanzia, deve rispettare il canone della leale collaborazione, che impedisce di opporre preclusioni pregiudiziali, sia pure temporanee» (sentenza n. 235 del 2018).

In conclusione, la norma regionale impugnata non assicura «livelli ulteriori di tutela», e anzi chiaramente sacrifica le finalità di semplificazione e velocità alla cui protezione è orientata la disciplina statale. Essa configura inoltre un modello di conferenza di servizi del tutto squilibrato e contraddittorio: squilibrato, perché assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico (senza precisare inoltre che cosa avvenga in caso di coinvolgimento di più organi politici); contraddittorio, perché, sebbene la decisione da assumere in conferenza presupponga o implichi un provvedimento di questi organi, la loro valutazione è separata da quella degli altri soggetti interessati. Sicché si deve parimenti

escludere che il modello così prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte.

2.4.– Occorre esaminare ancora l'argomento della difesa regionale secondo cui anche talune leggi statali prevedono la successiva «ratifica» da parte dell'organo rappresentativo di un ente territoriale degli atti di natura tecnica acquisiti in sede di conferenza di servizi, e queste disposizioni non sono state modificate dal 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), né dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114).

La Regione cita in particolare due disposizioni: l'art. 8 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale, nel caso di progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive che risultino in contrasto con il piano del governo del territorio, stabilisce che, «[q]ualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile»; e l'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale dispone che, «[o]ve l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza».

A ben vedere, tuttavia, nessuna delle due fattispecie risulta pertinente nel caso in esame.

2.4.1.– Quanto all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, l'analogia rispetto alla questione in esame risiederebbe nel fatto che anche in quel caso, qualora l'esito della conferenza comporti la variazione dello strumento urbanistico, sarebbe necessaria una fase ulteriore, affidata all'organo politico, consistente nella deliberazione di variante urbanistica da parte del Consiglio comunale.

La diversità della fattispecie rispetto a quella oggetto delle previsioni regionali contestate nel presente giudizio è evidente: la circostanza che l'esito della conferenza prevista all'art. 8 del d.P.R. 160 del 2010 richieda un successivo procedimento di variante urbanistica, nel quale interverrà la relativa determinazione dell'organo politico, non altera la struttura della conferenza, alla quale l'organo politico nondimeno partecipa. Semplicemente la determinazione finale della conferenza assume anche la valenza di atto di iniziativa per l'attivazione del relativo distinto procedimento di variante. Per questa ragione, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che, rispetto a tale procedimento, «l'atto conclusivo del procedimento che si articola nella Conferenza non ha carattere decisorio ma costituisce una proposta di variante dello strumento urbanistico (espressamente l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 447/1998; implicitamente l'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 160/2010)» (Cons. Stato, sezione quarta, sentenza 20 ottobre 2016, n. 4380; in senso conforme, limitatamente alle più recenti, TAR Lombardia-Milano, sezione seconda, sentenza 28 marzo 2017, n. 730; TAR Campania-Napoli, sezione ottava, sentenza 24 marzo 2016, n. 1579). Se resta così ferma la competenza «attribuita all'organo consiliare del Comune – al quale compete una valutazione ulteriore, necessaria a giustificare sul piano urbanistico la deroga, per il caso singolo, alle regole poste dallo strumento vigente – […] questo non esclude la necessità che ancor prima la conferenza di servizi si esprima in termini favorevoli alla variazione della disciplina pianificatoria» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 marzo 2018, n. 2019).

Così considerata, dunque, la deliberazione del Consiglio comunale non costituisce affatto una fase ulteriore del medesimo procedimento ma inerisce, come detto, a un procedimento distinto, il quale del resto non elide la necessità della partecipazione dello stesso organo politico alla previa conferenza di servizi.

2.4.2.– Ancora meno pertinente è il richiamo dell'art. 34, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, in tema di accordi di programma.

In questo caso, infatti, non solo la fattispecie disciplinata nella disposizione invocata riguarda ancora una volta l'attivazione di un distinto procedimento amministrativo diretto alla variazione dello strumento urbanistico, secondo lo schema visto appena sopra, ma è, ancor prima, lo stesso accostamento del modello della conferenza di servizi a quello dell'accordo di programma a risultare in radice improprio, trattandosi di istituti affatto diversi. Sicché non è possibile desumere dalla disciplina dell'uno conseguenze relativamente all'altro, come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa con riferimento alla disposizione contenuta all'art. 27, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) – il cui testo è poi confluito nell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 – sottolineando che la disposizione «si riferisce all'accordo di programma […], il quale consiste nel consenso unanime delle Amministrazioni statali e locali e degli altri soggetti pubblici interessati, ma non può estendersi alla differente ipotesi della Conferenza dei servizi» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 28 giugno 2004, n. 4780).

2.5.– Per le ragioni esposte deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

3.– Da questa declaratoria di illegittimità costituzionale deriva quella dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, anch'esso impugnato, che – come già detto – si limita a estendere il campo di applicazione dell'impugnato art. 2 al caso di conferenza di servizi nell'ambito di una procedura di valutazione di impatto ambientale.

Di conseguenza – e restando anche in questo caso assorbiti gli altri profili di censura prospettati, e in particolare quello sollevato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione), nella parte in cui introduce il comma 1-quater nell'art. 13 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge reg. Lombardia n. 36 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 6-ter nell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di

impatto ambientale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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

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