

Sentenza della Corte costituzionale n. 246/2018

Materia: procedimento amministrativo; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 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).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in ordine agli articoli 6, 7 e 8 della legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), che, pur non modificando direttamente la legge regionale sul procedimento amministrativo (1° ottobre 2013, n. 31), introducono importanti novità in ordine all'avvio delle attività economiche, introducendo un nuovo istituto di semplificazione denominato comunicazione unica regionale e nuove disposizioni procedurali concernenti, in particolare, le modalità di funzionamento della conferenza di servizi.

Le censure riguardano, in primo luogo, l'articolo 6, commi 1, 2 e 6, che prevede, per l'avvio di attività economiche, nonché per l'installazione, l'attivazione, l'esercizio e la sicurezza di impianti di agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, una comunicazione unica regionale (CUR) resa allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP), cui le imprese possono ricorrere ogni qualvolta venga in considerazione esclusivamente il rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o altre disposizioni amministrative vigenti, attestando la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi e delle attività,

Detto istituto, come evidenziato dalla Corte costituzionale, introduce un modello procedimentale completamente nuovo rispetto agli istituti di semplificazione previsti dalla legge statale, prevedendo adempimenti e termini procedurali diversi e l'utilizzo di moduli, approvati dalla Giunta regionale (che deve anche individuare i cui trova applicazione la CUR), non conformi a quelli, unificati e standardizzati, che, per questa tipologia di attività, il legislatore statale (articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 126/2016) ha previsto siano adottati in sede di Conferenza unificata, onde garantire il rispetto dei livelli essenziali di tutela su tutto il territorio dello Stato. Peraltro, la legge regionale, prevede casi di esclusione dall'applicazione della CUR più limitati di quelli previsti dalla disciplina statale, in quanto circoscritti ai *“vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”* con esclusione *“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”.

Ciò, secondo la Corte, non costituisce una semplificazione del procedimento, ma *“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”*, ricorrendo, nell’uno e nell’altro caso, a moduli differenziati, in violazione dell’articolo 117, comma secondo, lettera m), Cost., e trovandosi di fronte a casi di esclusione non uniformi. Contrasta con l’articolo 117, comma secondo, lettera m), Cost. in materia di livelli essenziali delle prestazioni, anche la disposizione, sempre riferita alla CUR, che prevede, per ottemperare alle prescrizioni imposte in sede di controllo, un termine *“non inferiore a sessanta giorni”*, determinano un ingiustificato allungamento del procedimento, considerato che l’articolo 19 della l. 241/1990 prevede, per l’adozione delle misure prescritte, *“un termine non inferiore a trenta giorni”*.

Un secondo gruppo di questioni riguarda l’articolo 7 della l.r. 51/2017, recante una nuova disciplina del procedimento di competenza del SUAP.

Ad essere contestata è, innanzitutto, la previsione secondo cui la SUAP adotta il provvedimento conclusivo, nei casi in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi, o convoca, altrimenti la conferenza, entro dieci giorni dall’inutile decorso dei quindici giorni per la richiesta di eventuale documentazione integrativa ovvero dal ricevimento delle integrazioni, mancando tuttavia, in detta disposizione, l’individuazione del termine entro il quale la documentazione integrativa debba essere presentata (articolo 7, comma 6, lettere a) e b)).

Con riferimento queste fattispecie, la Corte ha precisato che *“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”*. Del pari incostituzionale, per contrasto con l’articolo 117, comma secondo, lettera m), Cost, è stata ritenuta la disposizione di cui all’articolo 7, comma 6, lettera b), nella parte in cui, avuto riguardo alle modalità di funzionamento del silenzio assenso, non distingue, come previsto dalla norma interposta di cui all’articolo 17bis della legge 241/1990, 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. Per analoghe ragioni è stato dichiarato incostituzionale l’articolo 7, comma 9, in quanto, prevedendo il silenzio assenso *“a valle della conferenza di servizi”*, non esclude i procedimenti a istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio, per i quali trova applicazione l’articolo 20 della legge 241/1990, che esclude l’operatività del silenzio assenso nel caso di interessi sensibili.

Altra questione di legittimità costituzionale è stata sollevata con riferimento all’articolo 7, comma 7, della l.r. 51/2017, nella parte in cui 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'articolo 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

La Corte ha, a questo riguardo, dichiarato la disposizione incostituzionale, per violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost, e contrasto con le norme interposte di cui all'articolo 27bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e all'articolo 14, comma 4, della legge n. 241 del 1990, le quali sono espressione, secondo la Corte, *“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)”*, volto a 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, costituendo la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi il provvedimento autorizzatorio unico regionale comprendente, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Secondo la Corte, *“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”*, non essendo 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, dovendosi ritenere .

E' stato dichiarato incostituzionale anche l'articolo 7, comma 8, lettera c), della l.r. 51/2017, secondo cui il rigetto dell'istanza *“può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili”*, limitando, dunque, lo spazio di valutazione assegnato all'amministrazione competente ed esprimendo un netto *favor* per l'accoglimento del progetto. In altre parole, secondo la Corte, *“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., nella parte nella parte in cui l'articolo 7, comma 8, lettera c), non prevede la possibilità di adottare un provvedimento di rigetto nel caso di diniego assoluto

Infine, è stata ritenuta fondata, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, della l.r. 51/2017 secondo cui *“[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 la Corte, infatti, il legislatore abruzzese è intervenuto indirettamente, vale a dire per il tramite del rinvio all'articolo 6, comma 7, della stessa legge regionale, in un ambito (quello del *"Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale"*, secondo la rubrica dell'articolo 29decies del d.lgs. 152/2006) 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.