

Sentenza della Corte costituzionale n. 9/2019

Materia: 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 m) e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 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).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera b), e dell'articolo 10, comma 1, lettera d), numero 9), della legge della Regione Lombardia 36/2017, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost. Le disposizioni impugnate modificano due leggi della Regione Lombardia. In particolare, l'articolo 2, comma 1, lettera b), modifica l'articolo 13 della l.r. 1/2012 (sul procedimento amministrativo), introducendo il comma *1quater*, secondo il quale: *"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"*. L'articolo 10, comma 1, lettera d), numero 9), modifica, invece, l'articolo 4 della l.r. 5/2010 sulla valutazione di impatto ambientale introducendo il comma *6ter*, secondo cui: *"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"*. Entrambe le disposizioni sono impugnate per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost. e delle norme interposte di cui agli articoli 14-ter e 14-quater 2 della l. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso, nonché degli articoli 7-bis e 27-bis del d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente.

La Corte, in primo luogo, esamina la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera b), della l.r. 36/2017 in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., ritenendola fondata. Sotto questo profilo, rileva l'articolo 29 della l. 241/1990, che, dopo aver ricondotto ai *"livelli essenziali delle prestazioni"* le disposizioni della stessa legge concernenti la conferenza di servizi (comma 2-ter), prevede che: *"le 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). Per quanto riguarda la conferenza di servizi, la Corte ripercorre la propria passata giurisprudenza che da un lato ha riconosciuto *“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 ha però escluso che l’intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche quella 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 relativi anche a competenze regionali (tra i quali: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, cfr. sent. 179/2012). Al tempo stesso, 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”* (sent. 246/2018), coerentemente con quanto disposto dall’articolo 29, comma 2-quater, l. 241/1990. La Corte, nel giudizio in esame, verifica, pertanto, se la norma regionale impugnata interferisca con i singoli profili della disciplina della conferenza di servizi di competenza del legislatore statale e, in caso di esito positivo, se il legislatore regionale abbia o meno previsto un livello ulteriore di tutela rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale. A questo proposito occorre esaminare il disposto degli articoli 14-ter e 14-quater della l. 241/1990, che costituiscono nel caso in esame norme interposte. La prima disposizione prevede che, all’esito dell’ultima riunione, l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza, 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”* (articolo 14-ter, comma 7). La seconda disposizione, invece, stabilisce che la determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati (comma 1). In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace, mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l’efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati (comma 3). Secondo la Corte, il quadro normativo ora descritto è il frutto di una lunga e complessa elaborazione 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, per poi optare a favore di un modello a struttura unitaria, in grado di bilanciare l’esigenza di semplificazione, quella di salvaguardia delle competenze delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati, l’interesse del privato proponente o istante, che può essere invitato alla conferenza e il controinteresse dei privati che si oppongono alla conclusione positiva del procedimento, i quali anche possono essere invitati alla conferenza. La Corte riconduce la disciplina statale in materia di conferenza di servizi, nella parte in cui prevede che la determinazione conclusiva sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, alla definizione di *“uno standard strutturale e qualitativo di prestazioni determinate in linea con l’art. 117, comma 2, Cost.”*. L’iter del ragionamento della Corte prosegue poi ad indagare se le norme regionali che si discostano dallo standard statale possano costituire *“livelli ulteriori di tutela”* ai sensi dell’articolo 29, comma 2-quater, della l. 241/1990. Nel caso di specie, la Corte constata 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 di servizi 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. Con la conseguenza che la decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) assume 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 - si pone in contrasto con 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 efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte. In conclusione, la norma regionale impugnata non assicura *"livelli ulteriori di tutela"*, e anzi 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, in quanto se, da un lato, assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico, dall'altro individua la valutazione degli organi di indirizzo politico come separata da quella degli altri soggetti interessati. Sicché si deve parimenti escludere che il modello prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte. La Corte passa poi ad esaminare 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 né dal d.lgs. 127/2016, che ha riordinato la disciplina in materia di conferenza di servizi né dal d.lgs. 104/2017, che ha modificato la disciplina della valutazione di impatto ambientale in attuazione della direttiva 2014/52/UE. A tale proposito, la Regione cita due disposizioni: l'articolo 8 del d.P.R. 160/2010, che ha riordinato la disciplina dello sportello unico, prevedendo tra l'altro che nel caso di progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive che risultino in contrasto con il piano del governo del territorio, *"qualora 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'articolo 34, comma 5, del d.lgs. 267/2000, che dispone che: *"ove 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"*. La Corte ritiene che nessuna delle due fattispecie sia pertinente al caso in esame. Quanto alla prima disposizione, secondo la Corte questa configura una fattispecie diversa, in quanto la circostanza che l'esito della conferenza richieda un successivo procedimento di variante urbanistica, in cui interverrà la determinazione dell'organo politico, non altera la struttura della conferenza. Semplicemente la determinazione finale della conferenza assume anche la valenza di atto di iniziativa per l'attivazione del relativo distinto procedimento di variante (conformemente la giurisprudenza amministrativa cfr. per tutti Cons. Stato, sez. IV, sent. 4380/2016). 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. Per quanto riguarda invece la seconda disposizione, la fattispecie di cui all'articolo 34,

comma 5, del d.lgs. 267/2000 riguarda l'attivazione di un distinto procedimento amministrativo diretto alla variazione dello strumento urbanistico. Inoltre, la Corte contesta l'accostamento del modello della conferenza di servizi a quello dell'accordo di programma, in quanto si tratta di istituti del tutto diversi. Con la conseguenza che non è possibile desumere dalla disciplina dell'uno conseguenze relativamente all'altro (sul punto cfr. giurisprudenza amministrativa con riferimento alla disposizione contenuta all'art. 27, comma 5, l.142/1990 poi confluita nell'articolo 34 del d.lgs. 267/2000; v. in particolare Cons. Stato, sez. IV, sent. 4780/2004).

Per le ragioni ora esposte, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 36/2017 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura e, conseguentemente quella dell'articolo 10, comma 1, lettera d), numero 9), della l.r. 36/2017, che si limita a estendere il campo di applicazione dell'articolo 2 al caso di conferenza di servizi nell'ambito di una procedura di valutazione di impatto ambientale.