

N. 63 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 31 luglio 2020

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Lombardia - Legge di semplificazione 2020 - Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali (AIA) a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle best available techniques (BAT) - Previsione che, di norma, la conferenza di servizi e' indetta in forma semplificata e in modalita' asincrona.
- Legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), art. 20, comma 1.

(GU n.38 del 16-9-2020)

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 legalmente domicilia;

Contro la Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del Presidente pro tempore, con sede in Milano, piazza Citta' di Lombardia, 1 per la declaratoria di illegittimita' costituzionale della Legge Regione Lombardia n. 11 del 21 maggio 2020 - «Legge di semplificazione 2020», limitatamente all'art. 20, comma 1, come da delibera del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2020.

Sul B.U.R. Lombardia del 25 maggio 2020, supplemento n. 22, e' stata pubblicata la legge regionale della Lombardia 21 maggio 2020 n. 11 - «Legge di semplificazione 2020».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione supra indicata, e propone pertanto questione di legittimita' costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

Motivi

1. Illegittimita' costituzionale dell'art. 20, comma 1, della Legge Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11, per contrasto con gli articoli 97, 117, secondo comma, lettera m) e lettera s) Cost., in riferimento all'art. 29-quater, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b, del decreto legislativo n. 127 del 2017 (norma interposta).

L'art. 20 della Legge della Regione Lombardia n. 11 del 2020 reca disposizioni contrastanti con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s), Cost.), comportando l'esercizio di una potesta' legislativa regionale non finalizzata alla mera semplificazione del procedimento autorizzatorio, e travalicando cosi' l'ambito di competenza costituzionalmente assegnato alle regioni.

Questa la norma impugnata:

«Art. 20. Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di riesame delle AIA a seguito di emanazione delle conclusioni sulle BAT.

In vigore dal 26 maggio 2020.

1. Al fine di consentire una maggiore celerita' nell'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA), in caso di riesami effettuati a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), purché in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilita' a VIA, la conferenza di servizi e' indetta, di norma, in forma semplificata e in modalita'

asincrona, secondo la disciplina di cui all'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), preferibilmente, ove possibile, mediante le modalita' telematiche messe a disposizione dalla Giunta regionale».

Come si legge, l'art. 20, comma 1, prevede che al fine di consentire una maggiore celerita' nell'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA), in caso di riesami effettuati a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (best available techniques - migliori tecniche disponibili) ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - purché in assenza di modifiche che implichino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilita' a VIA - la conferenza di servizi e' indetta, di norma, in forma semplificata e in modalita' asincrona, secondo la disciplina di cui all'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, preferibilmente, ove possibile, mediante le modalita' telematiche messe a disposizione dalla Giunta regionale.

Tale previsione normativa non risulta coerente con le norme statali - in particolare con l'art. 29-quater, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b, del decreto legislativo n. 127 del 2017 - che, al contrario, impongono espressamente il ricorso alla modalita' sincrona per le conferenze di servizi AIA.

L'art. 29-quater, infatti, al comma 5 («5. La convocazione da parte dell'autorita' competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, di apposita Conferenza di servizi, alla quale sono invitate le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, oltre al soggetto richiedente l'autorizzazione, nonché, per le installazioni di competenza regionale, le altre amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'AIA, ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni») richiama espressamente il solo art. 14-ter («conferenza simultanea») e non il 14-bis («conferenza semplificata»), della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Cio' posto, la disciplina generale della conferenza di servizi, come modificata dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, recante «Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124», rientra nell'ambito della potesta' legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, come chiarito dall'art. 29, comma 2-ter, della stessa legge n. 241 del 1990.

Essa, pertanto, ai sensi dell'art. 29, comma 2-quater, della suddetta legge n. 241 del 1990, prevale sulle discipline legislative regionali, non potendo le regioni stesse e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, 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, bensì ulteriori livelli di tutela.

Con le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 127 del 2016 la conferenza di servizi decisoria può svolgersi di norma in forma semplificata e in modalita' «asincrona», ossia senza riunione, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni e delle determinazioni: il relativo procedimento e' delineato dal nuovo art. 14-bis, della legge n. 241/1990.

Fuori dalle ipotesi considerate, e' prevista, poi, la conferenza in forma simultanea ed in modalita' sincrona, con riunione in presenza delle diverse amministrazioni coinvolte. Tale modalita', disciplinata dal nuovo art. 14-ter della legge n. 241/1990, e' destinata ad operare, specialmente nei casi di particolare complessita' della decisione da assumere. Con riferimento alle determinazioni assunte all'esito di questo tipo di procedimenti, codesta Corte costituzionale (sentenza n. 147 del 2019) ha chiarito che il 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 decreto legislativo n. 152/2006, introdotto dall'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 104 del 2017).

Orbene, 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'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata, per quel che rileva, dall'art. 29-quater, comma 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006, le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi dell'anzidetto decreto, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'allegato IX alla relativa Parte Seconda, e sono quindi comprensive delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto; hanno, dunque, una natura 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.

Posto quanto precede, non può non sottolinearsi che, come anche recentemente affermato da codesta Corte costituzionale, la normativa in tema di VIA/AIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

L'unitarietà e l'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale e rilevanza risponde «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018).

Protezione ambientale comunque rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s).

Il rispetto delle suesposte finalità costituisce, inoltre, espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa derivante dall'art. 97 della Costituzione.

La disciplina della VIA/AIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti che sono espressione del buon andamento dell'azione amministrativa: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, si riverberano significativamente sul relativo portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In siffatta cornice non è casuale, a tale riguardo, che anche l'art. 7-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati.

Fuori da questi ambiti è dunque preclusa alle regioni la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene a siffatti procedimenti unitari autorizzatori così come definiti dal legislatore nazionale, di per sé caratterizzati da specifica complessità.

Per le esposte ragioni, la Legge della Regione Lombardia n. 11 del 2020 limitatamente all'art. 20, comma 1, risulta costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 97, 117, comma secondo, lettera m) ed s), Cost., in riferimento all'art. 29-quater, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 127 del 2017.

Per questi motivi la suddetta legge regionale viene impugnata, limitatamente alle norme sopra evidenziate, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia

dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 20, comma 1, della legge Regione Lombardia n. 11 del 21 maggio 2020 - «Legge di semplificazione 2020», pubblicata sul B.U.R. Lombardia del 25 maggio 2020, supplemento n. 22, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 22 luglio 2020, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2020;

2. legge regionale Lombardia n. 11 del 21 maggio 2020, pubblicata sul B.U.R. Lombardia del 25 maggio 2020, supplemento n. 22.

Roma, 24 luglio 2020

L'Avvocato dello Stato: Di Leo

Il Vice Avvocato generale: Figliolia