

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 233

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

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione all'art. 29-quater, comma 5, del d.lgs. 152/2006 «Norme in materia ambientale», nonché principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020)

Esito: illeg. cost. art. 20, comma 1, l.r. Lombardia 11/2020

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, l.r. Lombardia 11/2020, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione all'art. 29-quater, comma 5, d.lgs. 152/2006, c.d. codice dell'ambiente. Le disposizioni impugnate prevedono, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), con valore di rinnovo, effettuato a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (best available techniques) ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lett. a), d.lgs. 152/2006, e in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, di norma, la convocazione di una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona (art. 14-bis l. 241/1990). Il ricorso denuncia la violazione della normativa statale interposta di cui al d.lgs.152/2006, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva nelle materie «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, secondo cui le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA debbono svolgersi in modalità sincrona e in forma simultanea (art. 14-ter l.241/1990). Il ricorrente ritiene, dunque, violati gli artt. 117, secondo comma, lett. s) ed m), nonché 97 Cost., poiché gli interventi di razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi inciderebbero anche sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Le questioni riguardano la procedura da eseguire per effettuare il riesame dell'AIA. Quest'ultima è un istituto di derivazione europea, in origine previsto dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC). Il d.lgs 152/2004 prevede

tale disciplina e in particolare la definizione della stessa, la procedura prodromica all'adozione del provvedimento, la fase decisoria, gli effetti del provvedimento stesso (cfr. artt. 4 e 5 e artt. da 29-bis a 29-quattordices).

L'AIA contiene le prescrizioni da osservare per porre in esercizio un impianto che produce emissioni inquinanti e persegue l'obiettivo di evitarle, ove possibile, o ridurle. Tale provvedimento è necessario per svolgere le attività indicate all'Allegato VIII alla Parte seconda del codice dell'ambiente, e prevede misure per contenere «le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente [...]» (art. 4, comma 4, lettera c, cod. ambiente). Considerando in maniera combinata i fattori d'inquinamento, l'AIA ha sostituito, con un unico titolo abilitativo, gli atti prima adottati da diversi enti e amministrazioni preposti alla tutela ambientale.

La VIA, invece, attiene a profili strutturali e localizzativi: tale autorizzazione incide su aspetti di gestione dell'impianto, tentando di ridurre le conseguenze negative dell'attività dello stesso e impiegando a tale fine le migliori tecniche disponibili nel settore industriale di riferimento (BAT). Queste ultime costituiscono, dunque, un fondamentale criterio di riferimento per fissare le condizioni dell'autorizzazione e sono definite come «la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio», e rappresentano la base dei valori limite di emissione e delle altre prescrizioni contenute nell'autorizzazione (art. 5, comma 1, lett.r, cod. ambiente). Le condizioni dell'AIA «sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT», contenute nei pertinenti documenti redatti dalla Commissione europea e nelle linee guida ministeriali adottate in funzione ricognitiva delle BAT esistenti, secondo quanto stabilito all'art. 29-bis cod. ambiente.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte l'AIA è un provvedimento “dinamico”, poiché contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato, al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica nei diversi settori. Al suo interno, infatti, devono trovare contemporaneamente applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA costituisce lo strumento con cui si giunge all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione» (sent. 85/2013). Ciò posto, è naturale che, al fine di coniugare efficacemente la tutela ambientale e la sostenibilità dell'attività, sia decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili. Sul piano giuridico l'esigenza di adeguamento costante delle attività autorizzate al progresso scientifico e tecnologico si traduce nella previsione del necessario riesame delle condizioni fissate dal provvedimento di autorizzazione entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione (art. 29-octies, comma 3, lett. a, d.lgs. 152/2006).

Le questioni sottoposte all'esame della Corte vertono precisamente sul procedimento che l'amministrazione competente deve attivare nel caso in cui debba riesaminare l'AIA a seguito dell'emanazione di nuove conclusioni sulle BAT.

La Corte ritiene le questioni fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la disposizione impugnata, contrasta con l'art. 29-quater,

comma 5, cod. ambiente, che funge da norma interposta. Come la Corte ha più volte affermato la disciplina dell'AIA è da ricondursi alla materia della tutela dell'ambiente (sent. 178/2019, 246/2018, sent. 289/2019). In particolare, secondo l'art. 29-octies, comma 10, il procedimento di riesame, per il rinnovo dell'autorizzazione, è condotto con le modalità previste per il rilascio del provvedimento, stabilite all'art. 29-quater cod. ambiente. Ciò vale per tutte le ipotesi in cui sia necessario riesaminare l'AIA; perciò, anche per i casi di riesame che seguono alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT. Come per l'adozione del provvedimento di VIA, il legislatore ha previsto che l'autorità competente convochi una conferenza di servizi, poiché tale procedura è funzionale al "raccordo collaborativo" tra i diversi enti coinvolti nelle decisioni. Tale modalità è volta dunque ad assicurare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente (sent. 313/2010 e sent. 179/2012).

Dall'entrata in vigore del d.lgs. 127/2016, che ha riordinato la disciplina in materia di conferenza di servizi, il sistema normativo prevede due tipologie di conferenza: quella semplificata o asincrona, di cui all'art. 14-bis l. 241/1990 e quella simultanea o sincrona, di cui all'art. 14-ter della stessa legge. La conferenza semplificata si svolge con la trasmissione, in via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle istanze, comunicazioni, atti di assenso ed altro, non richiedendo la presenza contestuale dei soggetti coinvolti. Tale tipologia costituisce il modo di svolgersi ordinario della conferenza di servizi, sia di quella istruttoria, sia di quella decisoria, salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 1, ultimo periodo, e dall'art. 14-bis, commi 6 e 7, della stessa l.241/1990, e salvo che la legge preveda, per specifiche decisioni, direttamente la convocazione della conferenza in forma sincrona. Quest'ultima si caratterizza per il fatto che l'espressione delle posizioni, dell'assenso o del dissenso, e la discussione fra i partecipanti avviene contestualmente, in un'apposita riunione, ove possibile anche in via telematica. La conferenza simultanea richiede, dunque, un confronto più approfondito e l'esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti. Ciò premesso, l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente (come modificato dal d.lgs. 127/2016) contiene il richiamo agli artt. 14 e 14-ter l.241/1990, prevedendo che la convocazione da parte dell'autorità competente, ai fini del rilascio dell'AIA, di apposita Conferenza di servizi ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Il legislatore statale ha, dunque, stabilito, in ragione della complessità di tali procedure, che la conferenza di servizi per il rilascio – e il riesame con valore di rinnovo (art. 29-octies, comma 10, cod. ambiente) – dell'AIA si debba svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona.

Da ciò discende il contrasto tra l'art. 20, comma 1, l.r. 11/2020 e la normativa statale interposta, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. La disposizione impugnata prevede, infatti, che, per l'ipotesi del riesame dell'AIA che segua alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT, quando non si debba attivare anche la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA o la procedura di VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona. Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale (sent. 178/2019), che trova il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione del procedimento amministrativo, e esigenze di tutela dell'ambiente (cfr. per tutti sent. 53/2021). Tuttavia, l'ambiente costituisce un limite alla disciplina che le Regioni

dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» (sent.178/2019). La Corte è tenuta dunque a valutare l'idoneità della disposizione impugnata a realizzare livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema migliori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato.

Nel caso di specie la Corte ritiene che l'art. 20, comma 1, l.r. 11/2020, perseguendo l'obiettivo della semplificazione procedurale, non delinea soluzioni capaci di innalzare gli standard di tutela stabiliti nel codice dell'ambiente. Secondo la Corte quando si tratta delle procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione si realizza nella definizione di modelli organizzativi fondati sull'efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche. La protezione dell'ambiente non è, d'altronde, contrapposta alla semplificazione, ma è anzi perseguita proprio attraverso «una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti» (sent. 198/2018). Gli studi e le decisioni che precedono l'adozione dell'AIA sono molto complessi e così anche gli aggiornamenti tecnici che le amministrazioni competenti sono chiamate a effettuare in sede di riesame. Così, il perseguimento degli obiettivi di celerità e speditezza del procedimento, che si traduca nell'assenza del confronto contestuale tra i partecipanti alla conferenza, non apporta elementi di miglioramento dei livelli di tutela del valore ambientale.

In questo quadro, non rileva, quale fattore dirimente, la circostanza che, secondo la disposizione impugnata, per il riesame dell'AIA, si convochi una conferenza di servizi semplificata solo ove non occorra ampliare l'impianto o effettuarne modifiche sostanziali che implicino l'attivazione della verifica di assoggettabilità a VIA o della procedura di VIA. Il fatto che l'installazione permanga strutturalmente invariata non rende, evidentemente, meno accurato l'esame che riguarda la possibilità di applicare nuove tecniche disponibili che riducano le emissioni inquinanti. Come non rileva, nello stesso senso, che solamente «di norma» la conferenza si svolga in modalità asincrona, potendosi decidere, se il caso presenti particolare complessità, di convocare la conferenza simultanea. Proprio in ciò risiede il vizio d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, dando luogo ad un completo ribaltamento delle previsioni della normativa statale interposta, divenendo la convocazione della conferenza ex art. 14-ter l.241/1990 l'eccezione anziché la regola.

Con la conseguenza che resta, dunque, precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedimentali incompatibili con quelli definiti a livello statale, anche se volti al perseguimento dell'obiettivo della semplificazione» (sent. 246/2018). Per tali ragioni, ratio principale della riforma del codice dell'ambiente, con riferimento a tali procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali (sent.93/2019, 53/2021) in modo da risultare uniformi sul territorio nazionale e da assicurare così gli stessi adeguati livelli di tutela del bene ambientale.