

Sentenza: n. 178 del 4 giugno 2019

Materia: ambiente- emissioni odorigene

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s) e 123 Costituzione

Oggetto: articoli 1, comma 2, lettere a), b), c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9, nonché l'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene),

Esito: -illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 (Disciplina in materia di emissioni odorigene);

- illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018;

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Puglia n. 32 del 2018, che disciplina, per limitarne l'impatto olfattivo, le emissioni odorigene connesse alle attività antropiche. Il ricorrente principalmente ritiene che esse siano esorbitanti la competenza legislativa riconosciuta alle Regioni dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), normativa interposta, e quindi conseguentemente invasive della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Gli articoli 1, comma 2, lettere a) e b), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e l'Allegato tecnico della legge regionale impugnata introducono specifiche disposizioni volte a integrare la disciplina prevista dal codice dell'ambiente in tema di autorizzazione integrata ambientale (AIA), di competenza sia statale, sia regionale, disciplina che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Più nello specifico gli articoli 3, 4 e 5, definiscono la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi, di cui l'Allegato tecnico stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione, nonché i criteri di valutazione sul territorio. Pertanto sono introdotti ulteriori contenuti, rispetto a quelli previsti e prescritti dalla normativa statale per la presentazione delle istanze per la valutazione di impatto ambientale (VIA), nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA.

L'articolo 3, comma 5 per il ricorrente sarebbe posto inoltre in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, in quanto il disposto per cui la "*violazione da parte del*

gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nei provvedimenti, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore» delinerebbe fattispecie incriminatrici penali nuove, da punire con le sanzioni previste dall'articolo. 279 codice dell'ambiente, previsione questa che andrebbe ad incidere sull'«ordinamento penale», materia anch'essa di competenza esclusiva del legislatore statale.

Quanto all'articolo 6, questo prevede, al comma 1, che la Giunta regionale «con propria deliberazione provved[a] all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisc[a] nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività», concretizzando una ipotesi di delegificazione, in violazione dell'art. 44, commi 1 e 2, dello statuto regione Puglia e conseguentemente dell'articolo 123 Costituzione. Argomenta parte ricorrente che le norme di uno statuto regionale ordinario adottate all'esito di un procedimento rinforzato condizionano la validità di quelle prodotte da una legge regionale, le quali non possono discostarsene, pena la violazione dell'art. 123 Cost. In particolare, l'articolo 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto regione Puglia, prevede che la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate». La disposizione impugnata si discosterebbe dalle previsioni statutarie perché: *a) affida la modifica dell'allegato a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, dello statuto reg. Puglia); b) risulta del tutto carente sotto il profilo della indicazione dei principi che dovrebbero guidare la Giunta nell'attività di delegificazione, non potendosi al riguardo considerare sufficiente la generica disciplina posta dal sopra richiamato articolo 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 32 del 2018; c) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, che, ancora più radicalmente, deve ritenersi precluso per quelle di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale, come ciò che concerne AIA e VIA, la cui disciplina si rinviene negli articoli 7 e 7-bis del codice dell'ambiente, i quali circoscrivono i limiti del legislatore regionale alle sole procedure di loro competenza.*

La Regione Puglia, contesta che le disposizioni impugnate siano riconducibili alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, richiama quale titolo competenziale l'articolo 272-bis del codice dell'ambiente, evidenziando come ineriscano all'ambiente interessi giuridicamente tutelati di cui sono portatrici le Regioni, quando, non solo sono rispettati standard minimi di tutela previsti dalla normativa statale, ma quando si pongono l'obiettivo di innalzare tale tutela. L'obiettivo del legislatore regionale è proprio quello di inserire nelle autorizzazioni ambientali, misure più stringenti per ridurre l'impatto delle emissioni olfattive.

La Corte, in riferimento al quadro normativo, rileva che la legislazione statale, mentre disciplina in termini organici il tema dell'incidenza inquinante delle emissioni in atmosfera, non prevede sistemiche disposizioni riguardanti il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche. La prassi amministrativa ha comunque dato rilievo all'impatto ambientale da ascrivere alle emissioni odorigene derivanti dalle attività produttive, muovendo dall'ampia nozione di inquinamento atmosferico contenuta nell'art. 268 cod. ambiente. La carenza normativa ha consentito alle Regioni tramite regolamenti o altri atti amministrativi generali (deliberazioni di Giunta) di disciplinare la materia, dettando linee guida riferite ai valori di emissione, metodi di monitoraggio, nonché ulteriori incombeni a completamento della documentazione di supporto delle relative istanze, destinati ad integrare l'azione amministrativa di riferimento. La Regione Puglia ha disciplinato la materia con legge n. 7 del 1999, nel tempo più volte modificata e sostituita dalle disposizioni impugnate.

In tema è stato reso esplicito l'obiettivo di razionalizzare «una serie di poteri già previsti dalle rispettive leggi regionali», con l'introduzione, all'interno del Titolo I della Parte V cod. ambiente, dell'articolo 272-bis, (in forza dell'articolo 1, comma 1, lettera f), n. 8, del decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170), il quale dispone che la «normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al presente titolo». L'articolo 272-bis al comma 2, dispone altresì, che il «Coordinamento» previsto dall'art. 20 del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) possa elaborare indirizzi in relazione alle misure previste dal medesimo articolo, nonché che possano essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti di cui al Titolo I della Parte II cod. ambiente, «inclusa la definizione di metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti». Dunque, il legislatore statale non ha inteso introdurre una disciplina organica e complessiva dei profili inquinanti correlati alle emissioni odorigene, ma ha lasciato alle Regioni il compito di regolamentare il settore, riservandosi la possibilità, con le modalità previste dal comma 2 dell'articolo 272-bis, di dettare valori limite e prescrizioni generali destinate a valere uniformemente sul territorio nazionale.

La Corte giudica fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Costituzione per contrasto con l'articolo 267, comma 3, codice ambiente.

Infatti, la normativa regionale è espressamente estesa anche alle installazioni soggette ad AIA, sia di competenza statale che regionale, secondo la ripartizione prevista dall'articolo 7, commi 4-bis e 4-ter, codice ambiente, poiché fa riferimento sia agli Allegati VIII (installazioni soggette ad AIA) e XII (che all'interno dell' Allegato VIII, seleziona le installazioni di competenza statale) alla Parte II cod. ambiente, finendo per sovrapporsi a quella dettata dal codice ambiente, in un ambito relativo alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. L'articolo 272-bis codice ambiente consente sì al legislatore regionale di aumentare, nell'ambito delle sue competenze, lo standard di tutela ambientale, ma la disposizione impugnata estendendone l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, è in contrasto con quanto disposto dall'articolo 267, comma 3, la cui disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera, alla quale deve essere ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272 -bis), non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA, sottoposte unicamente alle previsioni contenute nel Titolo III-bis della Parte II codice ambiente. Lo spazio d'intervento legislativo regionale destinato a integrare la disciplina statale, consentito da essa, non può in ogni caso alterare il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale (sentenza n.147/2019). Inoltre a nulla rileva che il contenuto dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), sia sostanzialmente quello in origine previsto dall'articolo 1-bis della legge regione Puglia n. 7 del 1999. Secondo il costante orientamento della Corte, *non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 60 e n. 41 del 2017).*

La Corte giudica non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico sulla base dell'invocato parametro costituzionale costituito dall'articolo 117, secondo comma lettera s) Costituzione, in relazione agli artt. 7-bis, comma 8, 19, 22 e 23 codice ambiente.

La Corte nelle sentenze n. 93/2019 e n. 198/2018, ha affermato che la normativa in tema di VIA 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», precisando che l'articolo 7-bis codice ambiente costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata 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); tale disposizione rientra tra quelle «che – in attuazione degli obiettivi [...] di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” per cui determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi. L'unitarietà e l'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «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»

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, affiancando alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti. A tale riguardo, l'articolo 7-bis, comma 8, codice ambiente, riconosce uno spazio di intervento alle Regioni, ma ne definisce tuttavia *il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati*, per cui possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «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 [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» Le disposizioni impugnate, *non incidono sulla struttura del procedimento di verifica; non mettono in gioco il riparto di competenze tra Stato e Regioni; non alterano l'iter procedurale congegnato dalla legge nazionale; non influiscono sulla individuazione dei progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VIA o assoggettati a VIA*. In sintesi appunto non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento, ma implementano i contenuti sostanziali con indicazioni espressamente previste dall'articolo 272-bis e dalle altre disposizioni in tema contenute nel codice ambiente, quindi specificatamente consentite al legislatore regionale, in relazione ad informazioni *da offrire all'autorità competente in ordine alla documentazione che permetta l'individuazione e la caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative nonché alla stima dell'impatto delle relative emissioni*.

La Corte giudica non fondata la questione d'illegittimità costituzionale relativa all'articolo 3, comma 5, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), in riferimento all'art. 279 cod. ambiente.

La disposizione prevede che la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina

l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore». L'impugnazione è rivolta nei confronti di una disposizione regionale che richiama una disposizione statale nella parte in cui questa prevede sanzioni penali per la violazione di dati prescrittivi (i valori limite) definiti da uno specifico provvedimento amministrativo (l'autorizzazione riconducibile all'art. 269 cod. ambiente). La giurisprudenza della Corte ha affermato «la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (ex plurimis, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) può, tuttavia, “concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali”; [...] ciò, particolarmente, quando la legge statale “subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014). Se dunque «resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; cfr. pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957)», per altro verso la Corte ha ritenuto legittime norme regionali che si limitano «ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale» (sentenza n. 295 del 2009).

La Corte giudica fondata la questione d'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 per violazione dell'art. 123 Costituzione, in relazione all'articolo 44, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia).

E' accolta la prospettazione di parte ricorrente, secondo cui la disposizione de quo, sostanzialmente norma di delegificazione, è in contrasto con quanto previsto dallo Statuto, poiché essa recita che: «[I]a Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni». Il successivo comma 2 dispone che la Giunta regionale «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività». L'articolo 44, comma 1, secondo periodo, dello statuto Regione Puglia, dispone: la «legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate» e quindi si deve ritenere che in ragione del preciso dettato statutario siano escluse materie di legislazione esclusiva statale, nelle quali le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

L'Allegato tecnico all'interno della disciplina legislativa, ha dato forza di legge alle relative disposizioni, peraltro, in linea con il dato normativo previgente, in quanto anche la legge regionale n. 7 del 1999, in materia delle emissioni odorigene aveva un Allegato tecnico contenente le disposizioni attraverso le quali definire i valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa.

La stessa legge, all'articolo 1, comma 2, demandava alla Giunta regionale la possibilità di modificare i contenuti dell' Allegato, senza che lo Stato avesse mai sollevato alcuna contestazione. Tale circostanza, è *notoriamente ininfluyente sull'attuale possibilità dello Stato di agire per rilevare, ora, i vizi della nuova disposizione legislativa che reitera violazioni già presenti in fonti legislative regionali previgenti e mai impugate.*

Perciò la forza di legge intrinseca dell'Allegato e la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione, senza il rispetto di quanto previsto ed indicato dalla normativa

interposta, statuto fonte sovraordinata, a cui consegue pertanto la violazione dell'articolo 123 Costituzione