

Sentenza: 235 del 23 maggio 2009

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: desunti dai ricorrenti articoli 3, 5, 24, 76, 77, 97, 114, 117, 118, e 120 Cost. nonché del principio di leale collaborazione.

Ricorrente: le Regioni Calabria, Piemonte e Puglia.

Oggetto: Artt. 299 a 318, nonché degli Allegati da I al V del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale).

Esito:

- inammissibilità degli interventi rispettivamente spiegati dall'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) - Onlus nei giudizi instaurati dalle Regioni Piemonte e Puglia e dalla Biomasse Italia s.p.a., dalla Società Italiana Centrali Termoelettriche - SICET S.r.l., dalla Ital Green Energy S.r.l. nonché dalla E.T.A. Energie Tecnologiche Ambiente S.p.a. nel giudizio instaurato dalla Regione Piemonte;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'intera parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dei relativi allegati proposta, in relazione agli artt. 76 e 77 Cost. e alla legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'intera parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006, con particolare riferimento agli artt. 301, 304, 305, 306, 308, 311, 312, 313, 314 e 315, proposta dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe, in relazione agli artt. 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della pubblica amministrazione anche sotto l'aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 76 e 118 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 114 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione Calabria e, in relazione agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 300 del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 309, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 114 e 118 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 311 del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 24, 114 e 118 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intera parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dei relativi allegati proposta, in relazione agli artt. 76 e 77 Cost. e alla legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 299, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione all'art. 117 e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Calabria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 304, comma 3; 305, comma 2, e 306, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione al principio di leale collaborazione e all'art. 118 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 306, commi 1, 2 e 5 del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 312 e 313 del decreto legislativo n. 152 del 2006, proposta, in relazione al principio di leale collaborazione e all'art. 118 Cost., dalla Regione Calabria con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Maria Cristina Mangieri

Le Regioni Calabria, Piemonte e Puglia, con separati ricorsi, hanno impugnato l'intera parte sesta (artt. 299-318 e allegati I -V) del decreto legislativo 152/2006, per violazione dei limiti imposti dagli articoli della Costituzione sovra citati.

In particolare la Regione Calabria ha impugnato, per violazione degli articoli 76 e 77 Cost., l'intera parte sesta del Codice dell'ambiente. La regione Calabria sostiene che la disciplina censurata sia attuativa di una specifica direttiva comunitaria (2004/35/CE) sulla "responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione e riparazione del danno ambientale", la quale non è contemplata fra quelle per la cui attuazione è stata conferita delega al Governo da parte della legge 308 del 2004.

Secondo la Corte la questione è inammissibile in quanto la ricorrente non ha indicato una lesione delle competenze ad essa attribuite e, nell'obbligo di attuare tutte le direttive comunitarie, rientra implicitamente anche la direttiva in oggetto.

In secondo luogo la Regione Calabria rileva che la legge 62/2005 - Legge comunitaria 2004, nel delegare il Governo all'attuazione della citata direttiva, ha previsto un procedimento di approvazione del relativo decreto attuativo, diverso da quello prefigurato dalla legge 308 del 2004, in quanto questo sarebbe stato adottato senza rispettare l'articolo 1, commi 2, 4 e 6 della legge 62 del 2005 e dunque sarebbe illegittimo.

Secondo la Corte la questione non è fondata perché la delega successiva a quella della legge 308 del 2004, cioè quella della legge 62/2005, in primo luogo non abroga la precedente e poi non solo richiede l'attuazione del diritto comunitario, ma il coordinamento nell'ambito della legislazione ambientale.

La Regione Piemonte ha invece impugnato la parte sesta del decreto per violazione degli articoli 3, 5, 76, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. "nonché dei principi di leale collaborazione".

Secondo la Corte, in riferimento agli articoli 3, 5, 119 e 120 Cost., in quanto la ricorrente non svolge argomentazioni sufficienti, le questioni sollevate sono inammissibili.

Invece, con riferimento all'articolo 76 la questione è inammissibile perché il vizio di eccesso di delega è dedotto dalla Regione ricorrente, senza fornire alcuna dimostrazione in ordine alla incidenza che esso avrebbe sulle proprie competenze.

Con riferimento agli altri parametri costituzionali la questione è inammissibile a causa della genericità delle censure prospettate.

La Regione Calabria e Puglia hanno impugnato l'articolo 299, comma 5, del Codice dell'Ambiente, in base al quale "il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, con proprio decreto, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle attività produttive, stabilisce i criteri per le attività istruttorie volte all'accertamento del danno ambientale e per la riscossione della somma dovuta per equivalente patrimoniale."

Secondo le ricorrenti, tale disposizione, nella parte in cui esclude, nel procedimento di adozione del decreto ministeriale, "qualsiasi forma di intervento regionale e, in particolare, la previa intesa, si porrebbe in contrasto con gli articoli 76, 117 e 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione.

Secondo la Corte, con riferimento alla violazione degli articoli 76 e 118 della Costituzione la questione è inammissibile, non essendo svolta, in relazione a tali parametri, alcuna argomentazione difensiva.

Con riferimento invece alla violazione dell'articolo 117 Cost. e del principio di leale collaborazione, la questione non è fondata perché la Corte con proprie sentenze (61 e 12 del 2009), ha precisato che "la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente..deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore". La suddetta normativa pertanto, "rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni in materie di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi". Da ciò ne consegue che la disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente rappresenta 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 elevate nell'esercizio

delle loro competenze. Secondo la giurisprudenza costituzionale, quindi lo Stato detta una disciplina inderogabile, che non può consentire alle Regioni di adottarne una loro “in pejus “. Tale ricostruzione del rapporto fra Stato e Regioni, non consente di ravvisare, in particolare nella specifica materia del danno ambientale, una “interferenza” fra competenze, che invece costituisce il presupposto del principio di leale collaborazione. La questione pertanto non è fondata.

Le Regioni Calabria e Puglia hanno poi impugnato l'articolo 299, comma 2, del Codice dell'ambiente, in base al quale “l'azione ministeriale si svolge normalmente in collaborazione con le Regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo”. Secondo la Corte la questione è inammissibile, in quanto la norma censurata è inidonea a ledere le competenze regionali; ciò perché in primo luogo, come sopra detto il principio di leale collaborazione non opera in questa materia, in secondo luogo, se il principio cooperativo si svolge anche con altri soggetti, ciò non è suscettibile di tradursi in una lesione sostanziale delle prerogative delle Regioni.

Anche la questione di legittimità costituzionale posta dalla Regione Puglia sull'articolo 300 del Codice, che secondo il ricorrente introduce una definizione di danno ambientale eccessivamente ristretta, è ritenuta inammissibile in quanto la ricorrente non illustra, se non in modo molto generico, in che modo la definizione di danno ambientale (più ampia o più ristretta), incida sulla sfera di competenze ad essa attribuite dalla Costituzione.

La Regione Calabria ha impugnato, per presunta violazione del principio di collaborazione, gli articoli 304, comma 3, 305, comma 2 e 306, comma 2, del Codice dell'ambiente, i quali disciplinano l'azione amministrativa di prevenzione e ripristino del danno ambientale, attribuendo all'amministrazione statale funzioni amministrative, come quelle di ordinare agli operatori misure specifiche di prevenzione o ripristino.

Secondo la Corte la questione non è fondata in quanto in tale materia, come sopra detto, “il principio di leale collaborazione non opera” e nel caso in esame la scelta di attribuire allo Stato queste funzioni, trova giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione e riparazione del danno ambientale non può variare da zona a zona e deve rispondere a criteri di uniformità.

Con le stesse argomentazioni è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, (per presunta violazione degli articoli 117 e 118 Cost.), posta dalla Regione Puglia, circa l'articolo 306, commi 1, 2, e 5 del Codice dell'ambiente, il quale prevede, in tema di ripristino del danno ambientale, che l'operatore individui possibili misure, le presenti al Ministero, che decide quali sono quelle che devono essere adottate, assicurando la partecipazione dei soggetti interessati.

La non fondatezza della questione, per l'articolo 117 Cost., si basa sull'assunto che in materia di danno ambientale non vi sono interferenze tra competenza legislativa statale e regionale. Con riferimento invece all'asserita violazione dell'articolo 118, si ribadisce che la scelta di attribuire allo Stato funzioni amministrative relative al ripristino ambientale è giustificata dall'esigenza di assicurare criteri di unitarietà ed uniformità.

La Regione Calabria ha impugnato l'articolo 109, comma 1, del Codice dell'ambiente, secondo il quale le Regioni, gli enti locali, ed anche persone fisiche e giuridiche hanno la facoltà di presentare denunce ed osservazioni volte a sollecitare l'esercizio dei poteri ministeriali per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale. Secondo la ricorrente la disposizione si porrebbe in contrasto con gli articoli 114 e 118 Cost., in quanto la possibilità di presentare denunce da parte di soggetti privati svilirebbe la posizione degli enti territoriali. Secondo la Corte invece la questione è inammissibile, in quanto la Regione non ricaverebbe alcuna utilità concreta dalla eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata.

La Regione Calabria ha impugnato l'articolo 311 del codice dell'Ambiente, che disciplina l'azione risarcitoria, stabilendo che "il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio agisce, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi della parte sesta del decreto".

Ad avviso della ricorrente, la norma censurata violerebbe gli articoli 24, 114 e 118 Cost., non riconoscendo alle Regioni la legittimazione a ricorrere per il danno ambientale.

La Corte premette che in base alla disciplina del decreto, è indubbio che il risarcimento del danno per equivalente patrimoniale è dovuto allo Stato, e comunque che anche le Regioni hanno diritto ad agire in giudizio per i beni danneggiati di loro proprietà.

A prescindere da questo, sostiene la Corte, la questione deve essere dichiarata inammissibile per diverse motivazioni: - per l'articolo 118 Cost., questo regola il riparto delle funzioni amministrative fra i livelli di governo, mentre la legittimazione ad agire in via giurisdizionale non costituisce funzione amministrativa), - per gli articoli 24 e 114 le questioni sono inammissibili per la genericità delle argomentazioni.

Infine la regione Calabria ha impugnato gli articoli 312 e 313 del Codice dell'ambiente, che regolano l'ordinanza per il risarcimento del danno ambientale e la relativa istruttoria, lamentando una violazione dell'articolo 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto le norme censurate non prevedono "alcun coinvolgimento degli enti locali e regionali", nel procedimento per l'emanazione dell'ordinanza ministeriale.

Secondo la Corte la questione non è fondata per le argomentazioni già affermate nella sentenza, con riferimento ad entrambi i profili di censura, secondo le quali, da una parte non è rinvenibile, in tema di danno ambientale, alcuna interferenza fra competenze legislative che imponga l'obbligo della leale collaborazione, dall'altra, la scelta della legge di attribuire all'amministrazione statale, anziché alle Regioni, il potere di adottare l'ordinanza che ingiunge al responsabile del danno il risarcimento dello stesso, è giustificata da esigenze di assicurare che il potere amministrativo sia esercitato secondo criteri di uniformità e di unitarietà su tutto il territorio nazionale.

Si conclude pertanto con la dichiarazione di non ammissibilità e di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni citate.