

RICORSO 17 settembre 2018, n. 66

Dichiarazione di illegittimità costituzionale L.R. n. 32/2018

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127 Costituzione

del **Presidente del Consiglio dei Ministri** (c.f. **80188230587**) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. **80124030587**), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti di

Regione Puglia in persona del Presidente pro tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli. 1 comma 2 lett a) e b), art 3, art 4, art 5, art 6 art 7 e art 9 nonché dell'allegato tecnico della legge Regione Puglia 16 luglio 2018 n. 32 pubblicata nel BUR 19 luglio 2018 n.96 recante "disciplina in materia di emissioni odorigene".

In particolare:

- 1- degli articoli 2, comma 1 lett. a) e b), 3, 4,5,7,9 nonché dell'allegato tecnico della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 32 per violazione dell'articolo 3 e dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in riferimento all'articolo 7, comma 4-bis, comma 4-ter, 5 e 7, all'articolo 29-ter, all'articolo 29-sexies, comma 3, all'articolo 29-septies, all'articolo 267, comma 3, all'articolo 271, comma 3, all'articolo 272-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.
- 2- degli articoli 1, comma 2, lettere c) ed), 3, 4, 5, 6,7 e 9 della L.R Puglia 16 luglio 2018, n. 32 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), in riferimento agli articoli 19, 22 e 23 del d.lgs. n. 152 del 2006.
- 3- dell'articolo 3, comma 5, della L.R Puglia 16 luglio 2018 n.32 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), in riferimento all'articolo 279 del d.lgs. n. 152 del 2006.
- 4- dell'articolo 6 della L.R Puglia 16 luglio 2018 n. 32 per violazione dell'art. 117, comma 6, e dell'articolo 123 Cost., in riferimento agli articoli 7 e 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché all'articolo 44, commi 1 e 2 dello Statuto Puglia.

La legge Regione Puglia n. 32 del 16 luglio 2018 recante "*disciplina in materia di emissioni odorigene*" consta di nove articoli, e nella sua globalità, introduce una disciplina in materia di emissioni finalizzata a ridurre l'impatto olfattivo derivante dalle attività antropiche, che presenta, per i motivi di seguito specificati, profili di illegittimità costituzionale con riferimento a numerose disposizioni, violando le disposizioni in materia di VIA e AIA di cui al Dgls 3 aprile 2006, n. 152 norme statali interposte sotto indicate, e ponendosi in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere l) e s) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di ordinamento penale e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e con gli articoli 123 e 117, sesto comma, della Costituzione, avuto riguardo alla disciplina statutaria delle Regioni ed alla potestà regolamentare delle stesse nelle materie di competenza statale.

Occorre premettere che la richiamata normativa statale in materia di limiti alle emissioni inquinanti definisce quali strumenti possono adottare le Regioni e le Province autonome al fine di garantire la qualità dell'aria del proprio territorio e su detti limiti della potestà legislativa Regionale occorre soffermarsi.

Si richiama in particolare l'articolo 271 del D.lgs. n. 152/2006 comma 3, che prevede "*Per tutti gli impianti e le attività previsti dall'articolo 272, comma 1, la regione o la provincia autonoma, può stabilire, anche con legge o provvedimento generale, sulla base delle migliori tecniche disponibili, appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati. Con legge o provvedimento generale la regione o la provincia autonoma può inoltre stabilire, ai fini della valutazione*

dell'entità della diluizione delle emissioni, portate caratteristiche di specifiche tipologie di impianti."

La norma statale riconosce, pertanto, alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di adottare con legge "appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati", ma solo per le attività scarsamente rilevanti di cui al comma 1 dell'articolo 272 (ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni), mentre è necessario che ciò avvenga attraverso piani e programmi per le attività soggette ad autorizzazione (al comma 4 è, infatti, previsto che "I piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dalla normativa vigente possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II e III e V alla parte quinta del presente decreto, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria.").

La disciplina di cui al titolo III-bis del D.Lgs. n. 152/2006 citato relativo all'autorizzazione integrata ambientale, in particolare l'articolo 29-sexies prevede che "L'autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, in particolare quelle dell'allegato X alla Parte Seconda, che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo, nonché i valori limite ai sensi della vigente normativa in materia di inquinamento acustico.

I valori limite di emissione fissati nelle autorizzazioni integrate ambientali non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione. Se del caso i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con parametri o misure tecniche equivalenti. Inoltre l'articolo 29-septies, in materia di migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientale, prevede al comma 1 che "Nel caso in cui uno strumento di programmazione o di pianificazione ambientale, quali ad esempio il piano di tutela delle acque, o la pianificazione in materia di emissioni in atmosfera, considerate tutte le sorgenti emissive coinvolte, riconosca la necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale, l'amministrazione ambientale competente, per installazioni di competenza statale, o la stessa autorità competente, per le altre installazioni, lo rappresenta in sede di conferenza di servizi di cui all'articolo 29-quater, comma 5."

Così delineato il quadro normativo di riferimento della normativa statale le disposizioni della legge regionale in epigrafe ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui al Dlvo appaiono lesive di norme costituzionali.

E' avviso del Governo, quindi, che con le norme denunciate in epigrafe la Regione Puglia abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale come si intende dimostrare con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1 - Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), dell'articolo 3, dell'articolo 4, dell'articolo 5, dell'articolo 6, dell'articolo 7 e dell'articolo 9, nonché dell'allegato tecnico, della legge regionale Puglia 16 luglio 2018, n. 32 per violazione dell'articolo 3 e dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione. in riferimento all'articolo 7, comma 4-bis, comma 4-ter, 5 e 7, all'articolo 29-ter, all'articolo 29-sexies, comma 3, all'articolo 29-septies, all'articolo 267, comma 3, all'articolo 271, comma 3, all'articolo 272-bis del D.lgs. n. 152 del 2006.

1 - Il contenuto precettivo della legge regionale in esame al fine di controllare e ridurre l'impatto olfattivo derivante dalle attività antropiche, introduce specifiche disposizioni volte a disciplinare le procedure di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di valutazione di impatto ambientale (VIA), in particolare, che così sinteticamente si possono riassumere:

- gli artt. 3, 4 e 5 definiscono puntualmente la procedura per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi;

- l'allegato tecnico stabilisce e dettaglia i metodi di monitoraggio e di determinazione degli impatti, nonché i criteri di valutazione degli impatti olfattivi sul territorio.

Si richiama ancora una volta la normativa statale che, in materia di emissioni odorigene, nella Parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera", al Titolo I "Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività", l'articolo 272-bis del d.lgs. 152/2006 prevede 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. Tali misure possono anche includere, ove opportuno, alla luce delle caratteristiche degli impianti e delle attività presenti nello stabilimento e delle caratteristiche della zona interessata, e fermo restando, in caso di disciplina regionale, il potere delle autorizzazioni di stabilire valori limite più severi con le modalità previste all'articolo 271:

- a) valori limite di emissione espressi in concentrazione (mg/Nm³) per le sostanze odorigene;
- b) prescrizioni impiantistiche e gestionali e criteri localizzativi per impianti e per attività aventi un potenziale impatto odorigeno, incluso l'obbligo di attuazione di piani di contenimento;
- c) procedure volte a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, criteri localizzativi in funzione della presenza di ricettori sensibili nell'intorno dello stabilimento;
- d) criteri e procedure volti a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetriche (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento;
- e) specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena espresse in unità odorimetri che (ouE/m³ o ouE/s) per le fonti di emissioni odorigene dello stabilimento."

Al riguardo appare opportuno precisare che, la citata Parte quinta, relativamente al proprio campo di applicazione statuisce, al comma 3 dell'articolo 267, che tali disposizioni non possano applicarsi per gli impianti soggetti ad AIA ed, infatti, prevede espressamente ed inequivocabilmente che "Resta fermo, per le installazioni sottoposte ad autorizzazione integrata ambientale, quanto previsto al Titolo III-bis della Parte Seconda; per tali installazioni l'autorizzazione alle emissioni prevista dal presente Titolo non è richiesta in quanto sostituita dall'autorizzazione integrata ambientale". Tale disposizione, pertanto, esclude l'applicabilità dell'articolo 272-bis agli impianti soggetti all'autorizzazione integrata ambientale, specificamente invece richiamati dall'articolo 1, comma 2 della legge regionale in epigrafe laddove prevede che le disposizioni de quibus si applicano:

- "a) alle installazioni che svolgono attività di cui agli allegati VIII e XII alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) in caso di presenza di sorgenti odorigene significative;
- b) alle modifiche sostanziali delle installazioni di cui alla lettera a), ove tali modifiche comportino una variazione del quadro emissivo odorigeno;"

Si rammenta, richiamando quanto esposto in premessa, che la normativa statale in materia di limiti alle emissioni inquinanti definisce puntualmente quali strumenti possono adottare le Regioni e le Province autonome al fine di garantire la qualità dell'aria del proprio territorio; in particolare l'articolo 271 del d.lgs. n. 152/2006 al comma 3, prevede che "Per tutti gli impianti e le attività previsti dall'articolo 272, comma 1, la regione o la provincia autonoma, può stabilire, anche con legge o provvedimento generale, sulla base delle migliori tecniche disponibili, appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati. Con legge o provvedimento generale la regione o la provincia autonoma può inoltre stabilire, ai fini della valutazione dell'entità della diluizione delle emissioni, portate caratteristiche di specifiche tipologie di impianti." La norma statale riconosce, pertanto, alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di adottare con legge "appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati", ma solo per le attività scarsamente rilevanti di cui al comma 1 dell'articolo 272 (ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni), mentre è necessario che ciò avvenga attraverso piani e programmi per "le attività soggette ad autorizzazione (al comma 4 è infatti previsto "I piani e i programmi di qualità dell'aria previsti dalla normativa vigente possono stabilire appositi valori limite di emissione e prescrizioni più

restrittivi di quelli contenuti negli Allegati I, II e III e V alla parte quinta del presente decreto, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio, purché ciò sia necessario al perseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria.”).

2. La disciplina di cui al titolo III-bis del D.Lgs. n. 152/2006 relativo all'autorizzazione integrata ambientale, in particolare l'articolo 29-sexies prevede che *“L'autorizzazione integrata ambientale deve includere valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, in particolare quelle dell'allegato X alla Parte Seconda, che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo, nonché i valori limite ai sensi della vigente normativa in materia di inquinamento acustico. I valori limite di emissione fissati nelle autorizzazioni integrate ambientali non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione. Se del caso i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con parametri o misure tecniche equivalenti.* Inoltre l'articolo 29-septies, in materia di migliori tecniche disponibili e norme di qualità ambientale, prevede al comma 1 che *“Nel caso in cui uno strumento di programmazione o di pianificazione ambientale, quali ad esempio il piano di tutela delle acque, o la pianificazione in materia di emissioni in atmosfera, considerate tutte le sorgenti emissive coinvolte, riconosca la necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale, l'amministrazione ambientale competente, per installazioni di competenza statale, o la stessa autorità competente, per le altre installazioni, lo rappresenta in sede di conferenza di servizi di cui all'articolo 29-quater, comma 5.”.*

Alla luce di un siffatto quadro normativo statale in materia di valori limiti alle emissioni inquinanti la Legge Regionale in oggetto si pone in contrasto sia con l'articolo 29-sexies, comma 3, sia con l'articolo 29-septies poiché non introduce l'obbligo, per gli impianti soggetti ad AIA, di rispettare “valori limite di emissione” nel territorio, ma piuttosto prevede l'obbligo di adottare specifiche misure di monitoraggio, modalità di costruzione e realizzazione delle installazioni e di gestione degli impianti.

In materia di AIA occorre evidenziare che la normativa statale individua puntualmente la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni per lo svolgimento delle procedure di AIA: in particolare l'articolo 7 del DLgs n. 152/2006 citato al comma 4-bis prevede che sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII del decreto e loro modifiche sostanziali, mentre espressamente prevede al comma

4-ter che sono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nel citato allegato XII e loro modifiche sostanziali. Infine, al comma 5 è stabilito che in sede statale, l'autorità competente ai fini dell'AIA è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che rilascia il relativo provvedimento di AIA con decreto del Ministro.

Il comma 7 prevede infine che: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e di AIA.

Disciplinano inoltre:

- a) i criteri per la individuazione degli enti locali territoriali interessati;
- b) i criteri specifici per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale;
- c) fermo il rispetto della legislazione europea, eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel presente decreto, purché con questo compatibili, per l'individuazione dei piani e programmi o progetti o installazioni da sottoporre a VAS ed AIA e per lo svolgimento della relativa consultazione;
- d) le modalità di partecipazione delle regioni e province autonome confinanti al processo di VAS, in coerenza con quanto stabilito dalle disposizioni nazionali in materia;
- e) le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di AIA e dei pareri motivati in sede di VAS di propria competenza, fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto ed all'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

E', infine, da rilevare che l'articolo 3 della Legge Regionale n. 31/18 citata in epigrafe risulta in contrasto

con l'articolo 29-ter che disciplina la domanda di autorizzazione integrata ambientale prevedendo, ai fini dell'esercizio delle nuove installazioni di nuovi impianti, della modifica sostanziale e dell'adeguamento del funzionamento degli impianti delle installazioni esistenti, l'obbligo di presentazione di specifici contenuti della domanda di AIA, individuando puntualmente i dati e le informazioni ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

Dal sopra richiamato quadro normativo in materia di AIA si può desumere chiaramente come le disposizioni di cui alla Legge Regionale n. 32/18 citata devono ritenersi in contrasto con le seguenti previsioni statali:

- l'articolo 271, comma 3, terzo e quarto periodo, del D.Lgs. n. 152/06 citato, poiché le installazioni soggette ad AIA non rientrano in quelle di cui all'articolo 272, comma 1 (ovvero le attività per le quali non è previsto il rilascio di una autorizzazione alle emissioni) per cui è possibile invece adottare con legge "appositi valori limite di emissione e prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati";

- l'articolo 29-ter del D.Lgs. n. 152/2006 citato in quanto la legge regionale prevede all'articolo 3, per la presentazione delle istanze di AIA di competenza statale, l'obbligo di produrre nell'ambito dell'istanza ulteriore documentazione e informazioni rispetto a quanto previsto dalla normativa statale;

- l'articolo 29-septies, del D.Lgs. n. 152/2006, citato in quanto la legge regionale non si configura come uno "strumento di programmazione o di pianificazione", non considera "tutte le sorgenti emmissive coinvolte" in quanto le emissioni odorigene sono riconducibili anche ad altri fonti emmissive non considerate dalle disposizioni qui censurate (quali traffico e riscaldamento civile) e non individua chiaramente quali sono le norme di qualità ambientale per cui è necessario attuare le prescrizioni in materia di emissioni odorigene contenute in particolare nell'articolo 3 e nell'allegato della Legge Regionale n. 32/18 citata Al riguardo occorre evidenziare che le disposizioni censurate configurano anche un vizio di irragionevolezza in relazione all'articolo 3 della Costituzione, in considerazione della circostanza che il parametro limite previsto dalla disciplina regionale di cui si impone il rispetto rappresenta un valore complessivo al quale possono concorrere una pluralità di sorgenti anche non riferite agli impianti autorizzati;

- l'articolo 29-septies, del D.Lgs. n. 152/2006 citato, all'ultimo periodo, in quanto la legge Regionale n. 32/18 citata non prevede che le prescrizioni siano richieste dalla Regione in sede di Conferenza di servizi, ma piuttosto inserite d'ufficio nell'autorizzazione integrata ambientale;

- l'articolo 29-sexies, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, citata in quanto le disposizioni regionali e il relativo Allegato non introducono l'obbligo di rispettare "valori limite di emissione" nel territorio, ma di adottare specifiche misure di monitoraggio, costruttive e di gestione.

Al riguardo occorre ricordare che il provvedimento AIA può prescrivere l'adozione di specifiche tecniche o tecnologie solo ove si applichi il sopra citato art. 29-septies (ovvero quando nel caso in cui uno strumento, di programmazione o di pianificazione ambientale, quali, ad esempio, il piano di tutela delle acque, o la pianificazione in materia di emissioni in atmosfera, considerate tutte le sorgenti emmissive coinvolte, riconosca la necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale);

- l'articolo 7, commi 4, 4-bis, 5 e 7 del D.Lgs. n. 152/2006 citato in quanto le disposizioni regionali, quali l'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), l'articolo 3, comma 4, l'articolo 5, comma 1, lettera c), l'articolo 9 citato disciplinano procedure e attività che spettano allo Stato in materia di autorizzazione integrata ambientale, poiché relative agli impianti di cui all'allegato XII eccedendo il potere legislativo riconosciuto alle Regioni dal comma 7 dell'articolo 7 del citato DLgs n.152/2006.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato si deve ricordare che la disciplina della autorizzazione integrata ambientale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.); è inoltre opportuno aggiungere che, proprio in quanto "trasversale" e "prevalente", la normativa statale nella materia in questione si impone integralmente nei confronti delle Regioni.

Il principio ha trovato costantemente conferma nella giurisprudenza costituzionale anche riguardo alle autonomie speciali (si vedano, al riguardo, le sentenze. nn. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del

2007, nn. 225 e 234 del 2009 e nn. 1 e 67 del 2010); nei cui confronti le norme espressive della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale si applicano “trasversalmente”, su tutti i settori, in quanto norme di grande riforma economico-sociale.

2. Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettere c) e d), 3, 4, 5, 6,7 e 9 della Legge Regionale 16 luglio 2018, n. 32 per violazione dell’art.117, secondo comma, lett. s), della Costituzione in riferimento agli articoli 19, 22 e 23 del DLgs. n. 152 del 2006.

Le norme della legge regionale introducono ulteriori contenuti ai fini della presentazione delle istanze per la valutazione di impatto ambientale (VIA) nonché per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale. Tali contenuti non sono prescritti nell’ambito delle procedure dettate dalla normativa statale in materia di VIA e, pertanto, risultano in contrasto con gli artt. 19, 22 e 23 del D.Lgs. n. 152/2006 citato.

Specificamente per le procedure di valutazione di impatto ambientale nonché per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) i contenuti richiesti dall’articolo 3 della Legge Regionale n. 32/18 ai fini del controllo delle emissioni delle sostanze odorigene non sono previsti nell’Allegato IV-bis e nell’Allegato VII alla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 citato, come modificati dal D.Lgs. n. 104/2017. La norma regionale prevede, infatti che *“Il gestore ovvero il proponente, all’atto della presentazione dell’istanza all’autorità competente, provvede ad allegare la documentazione relativa alla individuazione delle sorgenti odorigene significative, alla caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative, comprensiva della determinazione della concentrazione di odore e della portata di odore e della determinazione della concentrazione delle singole sostanze, odoranti o traccianti anche non odoranti, e alla stima dell’impatto olfattivo delle emissioni, redatta secondo le indicazioni di cui all’allegato annesso alle presenti disposizioni”* e che, inoltre *“L’assenza di sorgenti odorigene significative dovrà essere certificata dal gestore ovvero dal proponente mediante dichiarazione resa nelle forme di legge.”*

Preliminarmente va ricordato che la disciplina della valutazione di impatto ambientale rientra in modo univoco nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione; è, inoltre opportuno aggiungere che, proprio in quanto “trasversale” e “prevalente”, la normativa statale nella materia in questione, come per l’AIA, si impone integralmente nei confronti delle Regioni che non possono non rispettarla. Si tratta di un orientamento costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha ribadito tali statuizioni anche riguardo alle autonomie speciali (si vedano, al riguardo, le sentenze. nn. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007, nn. 225 e 234 del 2009 e nn. 1 e 67 del 2010) citate, nei cui confronti le norme espressive della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale si applicano “trasversalmente”, su tutti i settori, in quanto norme di grande riforma economico-sociale.

Ciò premesso, la disposizione regionale in esame risulta non conforme alla vigente normativa statale in materia di VIA, come modificata dal D.Lgs.104/2017 citato, in particolare in relazione a quanto previsto dall’articolo 7-bis, comma 8, del D.Lgs. 152/2006 citato che prevede:

“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l’eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali.

La potestà normativa di cui al presente comma è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori 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 alle finalità di cui all’articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis.”

Appare, pertanto, chiaro che tale norma conferisce a Regioni e Province autonome una potestà legislativa limitata, da esercitare in conformità alla legislazione europea e nel rispetto della normativa statale, allo scopo

di stabilire regole particolari ed ulteriori per le specifiche finalità indicate nel sopra riportato articolo 7-bis, comma 8: Regioni e Province autonome possono stabilire regole autonome e ulteriori rispetto alla normativa statale esclusivamente 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.

Alla luce di un siffatto ambito circoscritto e puntuale della potestà legislativa regionale in materia di VIA, in particolare, l'articolo della Legge Regionale n. 32/18 citato è in contrasto con l'articolo 7-bis citato in quanto essa non è riconducibile ad alcuna delle finalità in vista delle quali il legislatore statale ha riconosciuto un margine di intervento ai legislatori regionali.

Certamente essa non tende alla semplificazione del procedimento, ma rappresenta un ulteriore aggravio sia per l'autorità competente, che sarà chiamata ad analizzare e a valutare ulteriori contenuti dello studio preliminare ambientale, sia per il proponente che dovrà procedere ad effettuare ulteriori analisi e approfondimenti nella predisposizione dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato, pertanto, emerge una palese violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 77 del 2017, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002). Tale disciplina, poi, costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell'ambiente (sentenze n. 180 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014 e n. 314 del 2009).

3) Illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5 della Legge regionale n. 32/18, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), in riferimento all'articolo 279 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'articolo 3, comma 5, citato dispone 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”*.

Premesso che la previsione appare sommariamente formulata, in quanto il comma 2 richiamato non prevede attività in senso stretto, se non “dichiarative” (invero, esso recita: *“L'assenza di sorgenti odorogene significative dovrà essere certificata dal gestore ovvero dal proponente mediante dichiarazione resa nelle forme di legge”*); appare del tutto generico il riferimento al *“sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore”*, considerato che la legge regionale non è munita di un proprio apparato sanzionatorio, per cui il rinvio parrebbe da intendersi alla disciplina statale di settore, ad esclusione, però, del cit. art. 674 c.p., che non può di certo intendersi come fattispecie incriminatrice *“di settore”*.

Dovendo ritenersi che la disposizione regionale alluda all'art. 279 del Codice dell'ambiente D.Lgs n. 152/2006, che, tuttora, contiene la disciplina delle sanzioni penali e amministrative per le violazioni nel campo delle emissioni in atmosfera, allora essa delinea surrettiziamente fattispecie incriminatrici penali nuove, consistenti nella *“violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimenti”*, da punire appunto con le sanzioni previste dal citato articolo 279 del Codice dell'ambiente, in modo che la previsione va ad incidere sull'*“ordinamento penale”*, ossia, una materia riservata in via esclusiva al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione. La norma regionale dunque introduce un'integrazione di fattispecie da punire a livello penale secondo *“il sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore”*, vale a dire, ai sensi dell'art. 279 del Codice dell'ambiente, così travalicando in materia riservata in via esclusiva al legislatore statale.

4 Illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della Legge Regionale n. 32/18 per violazione dell'art. 117, comma 6, e dell'articolo 123 della Costituzione, in riferimento agli articoli 7 e 7-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006, nonché all'articolo 44, commi 1 e 2 dello Statuto della Regione Puglia approvato con legge regionale 12 maggio 2004 n. 7.

L'articolo 6, comma 1, della Legge Regionale n. 31/18 prevede che *“La Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni”*. Il successivo comma 2 prevede 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”*.

La norma reca, all'evidenza, una ipotesi di delegificazione che tuttavia, contrasta sotto molteplici profili con la disciplina dell'istituto de quo contenuta nello Statuto della Regione Puglia.

Al riguardo occorre premettere, in via generale, che le norme di uno statuto regionale ordinario sono adottate all'esito di un procedimento rinforzato e, dunque, condizionano la validità di quelle prodotte da una legge regionale, le quali non possono discostarsene pena la violazione dell'articolo 123 della Costituzione. Tanto precisato, si deve immediatamente aggiungere che - in base all'articolo 44, comma 1 dello Statuto della Regione - *“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 regionale di cui all'art 6 della Legge regionale n. 32/18 si discosta dalle sopra citate previsioni statutarie perché:

- a) affida la modifica dell'allegato alla Legge Regionale n. 32/18 a una deliberazione di Giunta, laddove lo statuto esige un regolamento, peraltro da approvare nel rispetto di specifiche prescrizioni procedurali (art. 44, comma 2, Statuto della regione 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 Regionale n.32/18;
- c) utilizza lo strumento della delegificazione in violazione del divieto statutario per le materie di legislazione concorrente, che a *“fortiori”* non può non comprendere anche quelle di legislazione esclusiva statale nelle quali le Regioni operano nello spazio lasciato dallo stesso legislatore statale, come è nel caso della disciplina in esame, senz'altro interamente ascrivibile alla competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

Oltre a quanto appena dedotto in ordine alla violazione dell'articolo 123 della Costituzione va, poi, aggiunto che la fattispecie di delegificazione introdotta dalla normativa regionale in esame contrasta altresì con l'articolo 117, comma 6 della Costituzione per le seguenti considerazioni.

Premesso che la disciplina contenuta nell'allegato di cui si discute ricade certamente nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ex art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, si deve sottolineare che, in forza dell'evocato parametro costituzionale, nelle materie di legislazione statale esclusiva le Regioni possono esercitare potestà regolamentare solo sulla base di una delega dello Stato.

Per quanto riguarda la disciplina relativa all'autorizzazione integrata ambientale, tale delega scaturisce dall'articolo 7, comma 7, del D.Lgs n. 152 del 2006 citato, che però, si riferisce esclusivamente all'autorizzazione integrata ambientale di competenza regionale.

Ne deriva che l'articolo 6, comma 1 della Legge Regionale n. 32/18 viola l'articolo 117, comma 6 della Costituzione, nella misura in cui è diretto a delegificare previsioni destinate ad applicarsi anche all'autorizzazione integrata ambientale di spettanza statale.

Per quanto riguarda la valutazione di impatto ambientale, l'articolo 7-bis, comma 8, del D.Lgs n. 152 del 2006 citato riconosce uno spazio d'intervento alle leggi e ai regolamenti regionali esclusivamente in riferimento alle procedure di propria competenza e per profili strettamente delimitati, dai quali la disciplina contenuta nell'allegato alla legge regionale in oggetto esorbita.

Ne deriva che l'articolo 6, comma 1 della legge Regionale Puglia di cui si discute viola l'articolo 117, comma 6 della Costituzione, nella misura in cui è diretto a delegificare previsioni espressamente destinate ad applicarsi sia ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale di spettanza statale, sia a quelli di spettanza regionale.

Per i suesposti motivi si conclude perché gli 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 n. 32 del 16 luglio 2018 recante "Disciplina in materia di emissioni odorigene", siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Con l'originale notificato del presente ricorso si depositeranno:

- 1- Estratto della attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 13 settembre 2018 e della relazione allegata al verbale;
- 2- Copia della legge della Regione Puglia n. 32 del 16 luglio 2018.

Roma, 17 settembre 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato

Avv. Gabriella Palmieri

L'avvocato dello Stato

Avv. Francesca Morici