

Sentenza: n. 248 del 24 luglio 2009

Materia: Ambiente

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose)

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Il governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in via principale, nei confronti di alcune disposizioni della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni in materia di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose).

In particolare, il ricorrente impugna dette norme, nella parte in cui attribuiscono alla Regione l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento, in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, in specie, mediante il riconoscimento in capo alla stessa del compito di individuare ed emanare linee guida in materia di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante, di provvedere all'individuazione ed alla perimetrazione delle aree ad elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi ed alla individuazione degli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose, nonché di provvedere all'adozione degli indirizzi atti a consentire la localizzazione più adeguata dei nuovi stabilimenti. Tali disposizioni, ad avviso del ricorrente, violerebbero la competenza legislativa esclusiva statale a determinare, sull'intero territorio nazionale, gli standard omogenei di tutela dell'ambiente, ponendosi in contrasto, in particolare, con l'art. 16 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), che, recependo la direttiva 9 dicembre 1996, n. 96/82/CE (Direttiva del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), ha attribuito ad organi statali proprio le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

La questione, a giudizio della Corte, è infondata.

La disciplina relativa alla prevenzione dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose trova il suo fondamento giuridico, dapprima, nella direttiva comunitaria 24 giugno 1982, n. 82/501/CEE (Direttiva del Consiglio sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali), attuata con il decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175 (Attuazione della direttiva CEE n. 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183), e quindi nella direttiva 96/82/CE, cui ha dato attuazione il d.lgs. n. 334 del 1999. La disciplina comunitaria impone che, in questa materia, sia assicurato «un elevato livello di tutela» secondo i principi «della precauzione e dell'azione

preventiva», nonché «della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente». Si tratta di un articolato sistema di controlli, nel cui ambito sono imposti agli Stati membri incisivi obblighi di vigilanza.

Il d.lgs n. 334 del 1999, che ha recepito detta direttiva, si inserisce nel quadro normativo comunitario e nazionale, che, ai fini della tutela dell'ambiente, persegue una politica preventiva contro i rischi di incidenti rilevanti, disponendo misure di sicurezza durante i vari stadi dell'attività (progettazione, produzione, gestione), nella fase anteriore e posteriore ad ogni singolo processo produttivo, attribuendo alle Regioni la disciplina delle competenze amministrative relative agli incidenti rilevanti, con il compito di individuare le autorità titolari delle funzioni stesse, competenti ad emanare i provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e di stabilire le modalità per l'adozione di questi ultimi (art. 18), in linea con l'art. 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La Corte, richiamando un proprio orientamento consolidato (sentenze n. 407 del 2002, n. 135 del 2005 e n. 32 del 2006), evidenzia come dall'insieme delle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, emerga che esse ineriscono a materie diverse che vanno dalla tutela della salute umana, al governo del territorio, nonché alla materia della protezione civile, riconducibili a sfere di competenza regionale concorrente. Nell'ambito di tali competenze concorrenti risulterebbero, pertanto, legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principi della legislazione statale in materia (sentenza n. 214 del 2005).

In tema di pericoli di incidenti rilevanti, il d.lgs. n. 334 del 1999 può essere considerato come disciplina generale in materia, risultando in linea anche con il riparto costituzionale delle competenze conseguente alla riforma del titolo V (sentenze n. 214 del 2005, n. 32 del 2006). Le norme censurate vanno, quindi, scrutinate con riguardo ai principi posti dal citato decreto.

La Regione Puglia, con la legge n. 6 del 2008, ha inteso (art.1) disciplinare, in applicazione dell'articolo 18, comma 1, del d.l.gs. n. 334 del 1999, le competenze amministrative in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose, secondo quanto previsto dall'articolo 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Le disposizioni impugnate riguardano specificamente le attribuzioni regionali; la loro finalità è quella di «garantire un'omogenea applicazione delle norme della presente legge», mediante l'esercizio delle «funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di pericoli di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose» (art. 2, comma 1). Tale affermazione di principio va, tuttavia, interpretata alla luce del comma 2 del medesimo articolo 2, il quale dispone, fra l'altro, che, «per le finalità di cui al comma 1 [...] la Giunta regionale emana le linee strategiche e programmatiche e le linee guida in materia di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante che insistono sull'intero territorio regionale» (comma 2, lettera c), e «provvede all'individuazione nonché alla perimetrazione delle aree a elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi, sulla base dei criteri definiti dall'articolo 13, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 334 del 1999» (comma 2, lettera d).

Il complesso di dette disposizioni rende palese, ad avviso della Corte, che l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2008 non invade la competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e non contrasta con i principi stabiliti dall'art. 16 del d.lgs. n. 334 del 1999, ma si limita a dare applicazione a quanto alla Regione demanda la stessa normativa statale, sia pure in attesa della stipulazione dell'accordo di programma con lo Stato, prescritta per il completamento della procedura di conferimento delle competenze amministrative alle Regioni di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, compatibile con il riparto di competenze delineato dalle norme costituzionali a seguito della riforma del titolo V della parte seconda.

L'attribuzione alla Giunta regionale della competenza ad emanare le linee strategiche programmatiche e le linee guida in tema di ispezioni e controlli nelle aziende a rischio di incidente rilevante che insistono sull'intero territorio regionale (comma 2, lettera c, del citato art. 2) è, infatti, finalizzata a consentire un'attuazione omogenea sul predetto territorio, in linea con i criteri uniformi di massima delineati a livello nazionale ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 334 del 1999, delle misure di controllo - sopralluoghi e verifiche ispettive - previste dall'art. 25 del citato decreto, (peraltro già affidate da quest'ultimo alle Regioni), dirette ad accertare «l'adeguatezza della politica di prevenzione degli incidenti rilevanti posta in essere dal gestore e dei relativi sistemi di gestione della sicurezza».

Non può quindi ritenersi che la fissazione di linee strategiche e programmatiche, nonché di linee guida in materia di controlli regionali, sia lesiva della competenza statale invocata, in quanto si tratta esclusivamente di garantire l'omogenea applicazione nel territorio regionale della disciplina, nel rispetto degli standard fissati dal legislatore statale, che costituiscono ad un tempo i principi fondamentali della materia.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi, ad avviso della Corte, con riguardo al compito assegnato alla Giunta regionale di provvedere «all'individuazione nonché alla perimetrazione delle aree a elevata concentrazione di stabilimenti pericolosi» (art. 2, comma 2, lettera d), della legge regionale n. 6 del 2008). Detta previsione deve ritenersi attuativa, in ambito regionale, dei criteri stabiliti, in base all'art. 16 del d.lgs. n. 334 del 1999, ai fini del rispetto di quanto prescritto sul punto dall'art. 13, comma 2, lettera a), del citato decreto, anch'esso espressamente richiamato sia dall'art. 16 del medesimo decreto che dalla norma regionale impugnata. La norma regionale assoggetta, infatti, gli interventi della Giunta regionale al rispetto dei criteri fissati dall'art. 13, comma 2, lettera a), del citato decreto e, dunque, al rispetto delle competenze attribuite al Ministero dell'ambiente, peraltro d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Parimenti, l'art. 2, comma 3, lettera h), della legge regionale n. 6 del 2008 assoggetta l'individuazione degli stabilimenti in cui il pericolo o le conseguenze di incidente possono essere maggiori rispetto ai criteri indicati dall'art. 12 del d.lgs. n. 334 del 1999, specificati nel d.m. 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante); e dunque, in armonia con i livelli della legislazione statale, con conseguente insussistenza della violazione denunciata dal ricorrente.

La Corte pertanto giudica infondate le censure concernenti l'art. 2, comma 3, lettera i), della legge regionale n. 6 del 2008, in tema di definizione del

programma regionale dei controlli e dell'organizzazione delle verifiche ispettive, poiché esso stabilisce espressamente che detto programma deve essere redatto «ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. n. 334 del 1999», il quale contiene principi fondamentali della materia.

Anche la questione concernente la previsione, nella legge regionale impugnata, dell'adozione degli indirizzi per la localizzazione dei nuovi stabilimenti (art. 2, comma 3, lettera j), è infondata, per la considerazione che la disposizione si colloca nell'ambito delimitato dalla normativa statale e, quindi, dagli specifici requisiti adottati con il d.m. 9 maggio 2001, nonché dei requisiti minimi di sicurezza fissati nell'ambito della pianificazione dell'uso del territorio nei comuni ove sono presenti stabilimenti pericolosi, soggetti agli obblighi di cui agli artt. 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 334 del 1999. Si tratta, pertanto, di attività finalizzata ad assicurare il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela dell'ambiente a partire dalle valutazioni tecniche discendenti dall'istruttoria effettuata sugli impianti a rischio di incidente rilevante.

In conclusione, l'attribuzione alla Regione di funzioni di indirizzo e coordinamento, in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, operata dalle norme regionali impuginate, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato, ma costituisce applicazione di quanto alla Regione demanda la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla medesima (sentenze n. 32 del 2006 e n. 214 del 2005).