

Sentenza: n. 267 del 18 ottobre 2016

Materia: Tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo Puglia

Oggetto: artt. 2, comma 1, lett. h) numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate»;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

L'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 dispone, nel periodo finale, che la pronuncia di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al citato articolo devono essere rinnovate.

Il successivo art. 10 della medesima legge regionale dispone, al comma 5, che le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, siano esaminate e definite dalla Regione.

Ad avviso del giudice rimettente, le norme impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», avrebbe ribadito che la competenza legislativa in detto ambito, pur presentandosi sovente connessa ed intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, spetta esclusivamente dello Stato. Un «bene della vita» materiale e complesso quale l'ambiente sarebbe così sottoposto ad una disciplina organica ed uniforme su tutto il territorio

nazionale in quanto riservata al legislatore statale, che ne garantirebbe un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

A parere del TAR, l'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, oltre ad invadere indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», sarebbe in diretto contrasto con l'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» – e con l'art. 26, comma 6, del medesimo decreto, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

Anche quest'ultima disposizione subirebbe, infatti, un'interferenza irragionevole dall'introduzione di un termine non coordinato e di difficile compatibilità con ulteriore profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ciò senza considerare che la limitazione introdotta dalla norma impugnata andrebbe ad incidere su una procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Secondo il giudice a quo le norme impuginate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto limiterebbero in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica degli imprenditori interessati ad ottenere i permessi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il privato si troverebbe a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla disposizione regionale citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, in ordine alla cui realizzazione la normativa statale gli attribuirebbe un termine più appropriato e ragionevole in quanto parametrato alla conclusione dell'iniziativa. La norma regionale risulterebbe un mero appesantimento nell'ambito di una procedura autorizzatoria notevolmente complessa.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono ritenute fondate.

La Corte ricorda come, nel caso di specie, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958).

Sotto tale profilo, dunque, la norma regionale impugnata risulta in contrasto sia con l'art. 41 Cost. – in quanto, con l'apposizione di termini e scadenze, frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale – sia con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale.

Secondo la Corte non può essere richiamata nella fattispecie in esame la propria giurisprudenza secondo cui le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale (ex plurimis, sentenza n. 67 del 2010).

Fermo restando che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010) e che «le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 225 del 2009), nel caso in esame risulta impossibile ipotizzare un miglioramento della tutela statale ad opera della norma regionale impugnata per l'obiettivo assenza di una scala di valori idonea a consentire una comparazione, in termini qualitativi e quantitativi, tra la protezione ambientale assicurata dallo Stato e quella aggiunta dalla Regione.

È utile osservare come per lo sfruttamento dell'energia eolica la legge statale disciplini una sorta di “procedimento dei procedimenti”, determinando la forma, il tipo degli atti e la tempistica amministrativa che regolano l'autorizzazione e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale coinvolta nella realizzazione delle finalità ambientali di settore.

Quest'ultima rimane pur sempre attività economica, la cui rilevanza sociale ed ambientale non è compatibile con ulteriori vincoli imposti dal legislatore regionale al di fuori della competenza legislativa costituzionalmente assegnata. In tale prospettiva la norma regionale impugnata non costituisce livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, bensì addizione normativa priva di coordinamento con le finalità in concreto perseguite dal legislatore statale.

In definitiva – in un sistema articolato su una ponderazione tra una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici (i quali devono inserirsi nel modo meno invasivo in ambito paesaggistico) – il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati “schermi burocratici”, quali il termine di efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA, le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative.