

Sentenza: n. 120 del 30 marzo 2010

Materia: Ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt 10, 11 e 117, primo comma e secondo comma, lettere a) e s) Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, nella parte in cui, comprendendo tra gli interventi di manutenzione ordinaria le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, le sottrae alla verifica di assoggettabilità dell'opera alla valutazione d'impatto ambientale;
- non fondatezza delle altre questioni (art. 5, comma 7, art. 19, comma 2, art.20, comma 2)

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Il governo con ricorso n. 98/2008 ha impugnato gli articoli 4, comma 4, 5 comma 7, 19, comma 2, e 20, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt) per violazione degli articoli 10, 11, e 117, primo comma, secondo comma, lettere a) e s) , e terzo comma della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita in primo luogo della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Puglia 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), nella parte in cui prevede che non sono soggetti ad autorizzazione né a denuncia di inizio attività (DIA) gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti esistenti, ivi comprese la sostituzione dei componenti degli stessi e le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate.

L'esenzione di qualunque variante di tracciato dalla preventiva autorizzazione o denuncia, anche a prescindere dalla sua oggettiva ampiezza, contrasterebbe con la normativa di derivazione comunitaria in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA).

In particolare il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (recante «Norme in materia ambientale»: d'ora in avanti Codice dell'ambiente), con le modifiche introdotte dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed

integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), di recepimento della disciplina comunitaria in tema di VIA (direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) presuppone **sempre** e **comunque** un controllo dell'autorità pubblica su determinati progetti di opere o di loro modificazioni ai fini della loro sottoposizione a VIA.

L'art. 4, comma 4, della legge regionale impugnata collide, ad avviso del ricorrente, con le disposizioni richiamate, poiché sottrae qualunque variante di tracciato all'autorizzazione, e quindi alla VIA, e ciò a prescindere dalla sua oggettiva estensione e ricaduta sui valori ambientali a presidio dei quali la normativa sulla VIA è posta.

La questione, ad avviso della Corte, è fondata.

Si osserva che la necessità di esperire la procedura di VIA, per gli elettrodotti, è rimessa dalla normativa comunitaria (direttiva n. 85/337/CEE: art. 4, paragrafo 2, in relazione al punto 3, lettera b, dell'allegato II) a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie, pur nell'ambito del tendenziale principio di inderogabilità, da parte del legislatore nazionale, all'obbligo di VIA (Corte di giustizia CE, 23 novembre 2006, in causa n. C-486/04). Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008 al Codice dell'ambiente, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera realizzanda alla VIA medesima, per cui ogni intervento suscettibile di modifica dell'habitat deve almeno subire la verifica di assoggettabilità, in particolare in quei casi in cui esso consista in una modifica di un'opera la cui costruzione rientri oggettivamente tra le ipotesi comprese nella valutazione (Corte di giustizia CE, 28 febbraio 2008, in causa C-2/07). E non è dubbio che la costruzione degli elettrodotti fino a 150.000 V, oggetto della normativa impugnata, è assoggettata a tale valutazione preventiva dalla lettera z) dell'allegato III del Codice dell'ambiente, che menziona i progetti relativi agli «elettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW con tracciato di lunghezza superiore a 10 km.», di competenza regionale (sentenza n. 248 del 2006). Previsione analoga si rinviene nella disciplina regionale della Puglia (allegato B alla legge n. 11 del 2001, punto B.1.o). E' vero però, osserva la Corte, che, per le modifiche di impianti esistenti, la verifica di assoggettabilità alla VIA è richiesta solo per i progetti «inerenti modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente, nonché quelli di cui all'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo» (art. 20, comma 1, lettera b), del Codice dell'ambiente).

Tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità, attribuiti alla competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'allegato IV del Codice dell'ambiente, si annoverano, oltre agli «elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale superiore a 100 kW e con tracciato di lunghezza superiore a 3 km.» (punto 7, lettera z), anche le «modifiche o estensioni di progetti di cui all'Allegato III o all'Allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono

avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente» (punto 8, lettera t). Come si vede, la preventiva valutazione prescritta dall'art. 20 del Codice dell'ambiente, ai fini dell'ingresso alla vera e propria procedura di VIA, è praticabile, a sua volta, in ipotesi contraddistinte da parametri suscettibili di apprezzamenti opinabili, legati alla prognosi circa le indicate ripercussioni negative. E' comunque possibile riscontrare, all'interno del sistema normativo, elementi che contribuiscono a formare un parametro di valutazione il più possibile oggettivo, in modo da ridurre il margine di opinabilità insito nella formula prognostica suddetta.

La Corte in proposito ricorda che le modifiche di recente apportate alla normativa in tema di sicurezza e sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica (decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, recante «Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 ottobre 2003, n. 290, come integrato dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), danno rilievo alle varianti di tracciato, per le quali uno scostamento di portata anche trascurabile (m. 40) induce a configurare, in sede progettuale, l'obbligo di DIA (art. 1-sexies, comma 4-sexies, del decreto-legge n. 239 del 2003, aggiunto dall'art. 27, comma 24, lettera d), della legge n. 99 del 2009). In sede esecutiva, è parimenti richiesta la DIA per le varianti che assumano rilievo localizzativo (e tali sono quelle contenute nell'ambito del corridoio, corrispondente al tracciato, individuato in sede di approvazione del progetto ai fini urbanistici: comma 4-quaterdecies dello stesso art. 1-sexies, anch'esso aggiunto dall'art. 27, comma 24, lettera d), della legge n. 99 del 2009).

La normativa sopravvenuta, dunque, pur se formulata nello specifico settore della sicurezza e dello sviluppo del sistema elettrico nazionale, è in grado di evidenziare il contrasto della disciplina regionale con i principi della legislazione statale, e avvalorare il dubbio di costituzionalità del ricorrente nell'ottica della tutela del paesaggio cui non è indifferente una diversa configurazione del tracciato di elettrodotti, al pari di ogni altra opera lineare, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE, 16 settembre 2004, in causa C-227/01) e amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2008, n. 1414; Cons. St., sez. IV, 30 gennaio 2006, n. 295).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, nella parte censurata dal Governo, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2008 per violazione della normativa statale in tema di VIA che costituisce espressione di livelli di tutela ambientale e deve essere rispettata uniformemente su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.)

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 7, della stessa legge regionale, nella parte in cui: a) prevede che l'avviso di deposito della domanda di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di linee ed impianti elettrici sia pubblicato solo sul sito web della Regione e non anche a mezzo stampa su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale; b) non include tra le informazioni che devono essere contenute nell'avviso al pubblico una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili impatti ambientali; c) indica in soli quindici giorni il termine per il

deposito e la consultazione degli atti e in soli trenta giorni quello per la presentazione di eventuali osservazioni o opposizioni da parte di titolari di interessi pubblici o privati. Sarebbero violati gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, e secondo comma, lettere a) e s), Cost., in quanto, comprimendo l'esercizio del diritto dei cittadini alla partecipazione alle procedure decisionali, si farebbero venire meno le garanzie che in proposito l'art. 6, paragrafi 2, 3 e 4 della direttiva 85/337/CEE, impongono agli Stati membri di assicurare, oltre a quelle previste dall'art. 24 del Codice dell'ambiente.

La Corte ritiene che la questione non sia fondata. Il ricorrente parte, infatti, dall'erroneo presupposto che la procedura autorizzatoria, di competenza regionale, per progetti relativi a linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 V, coincida con la procedura di VIA. I due procedimenti, invece, sono autonomi e finalizzati alla cura di interessi distinti, pur se l'esito della VIA condiziona il merito della procedura autorizzatoria. Sebbene sia indubbio il collegamento, in termini di utilità concreta e finale per il richiedente, tra il procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto ed il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, sono distinte le norme che individuano le autorità coinvolte e le rispettive modalità e termini per il compimento degli atti. Il ricorrente non tiene conto infatti che, per le opere sulle quali la Regione è chiamata a effettuare la valutazione di compatibilità ambientale, è la legge della Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale) che scandisce tempi e adempimenti, in modo sostanzialmente conforme all'art. 24, commi 2, 3 e 4, del Codice dell'ambiente. Infatti, l'art. 11 della predetta legge regionale dispone che il proponente provvede al deposito presso gli uffici competenti del progetto definitivo e dello stesso studio di impatto ambientale, redatto in contraddittorio con l'autorità competente, e fa pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione, nonché in un quotidiano nazionale e in uno locale diffuso nel territorio interessato, l'annuncio dell'avvenuto deposito; la fase partecipativa è articolata dal successivo art. 12 in complessivi sessanta giorni, con termine intermedio di trenta giorni per la presentazione di osservazioni, dieci giorni per la trasmissione al proponente, e ulteriori venti giorni per controdeduzioni di quest'ultimo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura anche l'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008 nella parte in cui attribuisce alle Province il compito di sottoporre a controllo i dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, e di comunicarli successivamente all'ARPA Puglia, mentre secondo i principi fondamentali della disciplina statale in materia di «controlli delle emissioni magnetiche, elettriche ed elettromagnetiche», dettati dall'art. 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sull'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), le competenze in materia di controllo e di vigilanza sanitaria ed ambientale sono assegnate alle amministrazioni comunali e provinciali, che le esercitano tramite le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA). Sarebbe configurabile, secondo il ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., trattandosi di legislazione concorrente.

Anche tale censura è da considerarsi priva di fondamento.

La norma regionale impugnata attribuisce alle Province la rilevazione dei dati relativi ai valori di campo elettrico e magnetico prodotti dalle reti elettriche, in conformità alle funzioni attribuite dall'art. 20 della legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) tra le quali rientra (comma 1, lettera b) «il controllo e la vigilanza sulle suddette reti circa l'osservanza dei limiti e dei parametri previsti dalla normativa vigente in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico». Tali competenze sono state, più di recente, confermate dall'art. 5, comma 1, della legge regionale 8 marzo 2002, n. 5. Non c'è allora contraddizione nella legge censurata tra la riaffermazione della titolarità provinciale del controllo sulle fonti di inquinamento elettromagnetico, e la collocazione presso l'ARPA del Catasto informatico degli elettrodotti, inquadrandosi l'attività dei due soggetti in ambiti diversi, attinenti, riguardo alla Provincia, alla responsabilità politico-istituzionale, e riguardo all'ARPA, all'espletamento di compiti tecnico-scientifici.

L'ultimo motivo di censura, infine, concerne l'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2008, che riguardo agli elettrodotti aventi tensione inferiore a 150.000 V, già in esercizio prima della data di entrata in vigore della legge regionale e per i quali non sia stata già rilasciata l'autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio, prevede che la pubblicazione sul sito informatico della Regione di apposita domanda dell'esercente - da presentare entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale allegando elenco degli impianti, e attestando, con assunzione di responsabilità, la rispondenza degli stessi alle norme vigenti - equivale all'autorizzazione. Secondo il ricorrente, la norma finirebbe per sottrarre gli impianti di trasporto dell'energia elettrica, realizzati dopo il 3 luglio 1988, data di entrata in vigore della direttiva comunitaria 85/335/CEE, alla valutazione d'impatto ambientale o comunque alla preventiva verifica di assoggettabilità di cui all'art. 20 del Codice dell'ambiente.

La questione secondo la Corte è priva di fondamento dal momento che la procedura per il conseguimento dell'autorizzazione, abbreviata che sia, non toglie, in base al vincolo esistente tra procedura autorizzatoria e subprocedimento di VIA, che quest'ultima debba comunque essere esperita, quale condizione per la validità stessa dell'autorizzazione. Lo dimostra l'obbligo posto all'esercente di attestare sotto la propria responsabilità, all'atto di proposizione della domanda, la rispondenza degli impianti alle norme vigenti, e nella condizione si deve comprendere anche l'avvenuto accertamento della compatibilità ambientale.