

Sentenza della Corte costituzionale n. 86/2019

Materia: tutela dell'ambiente; edilizia e urbanistica; energia.

Parametri invocati: articoli 3, 25, secondo comma, 117, primo comma, secondo comma lettere e, l) e s), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 3, 4, 5, 8, 12, 13, 20, 46, comma 1, della legge Regione Basilicata, 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), articoli 1, comma 1, 2, comma 1, 5, 6, 7, della legge regionale Basilicata 11 settembre 2017, n. 21, nonché l'allegato alla medesima legge.

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in relazione all'articolo 3 della l.r. Basilicata 19/2017, che aggiunge il comma 5 all'articolo 10 della l.r. Basilicata 18 ottobre 2006, n. 27, recante "*Variante normativa al piano di coordinamento territoriale del Pollino*". Secondo il ricorrente, tale disposizione, che introduce, unilateralmente, una modifica al piano di coordinamento territoriale del Pollino, che ha valenza di piano paesaggistico, lederebbe la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Con essa, infatti, il legislatore regionale avrebbe violato il Protocollo di intesa siglato il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata per la definizione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione di quanto disposto dal comma 3 dell'articolo 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in tema di verifica e adeguamento dei piani paesistici. Per la Corte la questione è fondata, in quanto la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (cfr., in proposito, la sentenza n. 66/2018). Il Codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'articolo 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 (le c.d. "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'articolo 142 (le c.d. "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 143, lettera d), del medesimo Codice. Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica (sul punto, si veda anche la sentenza della Corte n. 64/2015). La norma regionale impugnata ha introdotto una previsione secondo cui è possibile realizzare, in una zona, designata come "*a protezione speciale*" e ricondotta ai "*Paesaggi di rilevante interesse*" (Zona C3), un distributore di carburanti con annesso fabbricato per le attività di servizio all'impianto da realizzare. Nelle more dell'approvazione congiunta del nuovo piano paesaggistico e dell'adeguamento, pure congiunto, degli strumenti urbanistici al medesimo piano, l'intervento della Regione, volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un'area protetta, con

riduzione della tutela prevista, costituisce violazione sia degli impegni assunti con il predetto Protocollo di intesa, sia, soprattutto, di quanto prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire l'effettiva e uniforme tutela dell'ambiente affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sulla base di queste premesse, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della l.r. Basilicata 19/2017, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Con riferimento all'articolo 4 della medesima legge regionale la Corte ritiene fondata la questione sollevata. La legge regionale prevede, infatti, la possibilità di localizzare strutture balneari sull'arenile, incidendo su un'area, quella dei *"territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare"*, menzionata dall'articolo 142, comma 1, del Codice, e che rientra fra i beni paesaggistici per i quali l'articolo 135 impone la pianificazione paesaggistica congiunta (in virtù del rinvio all'articolo 143, comma 1, lettera c, del medesimo Codice). Introducendo la sopradescritta disciplina, la Regione Basilicata ha violato l'obbligo di pianificazione congiunta imposto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, venendo meno agli impegni assunti con il precitato Protocollo d'intesa. La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 della l.r. Basilicata 19/2017, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per la Corte, inoltre, è fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'articolo 5, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali, fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio, con particolare riferimento agli articoli 31 e 34 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), tenuto conto del fatto che: *"la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'articolo 31 d.p.r. 380/2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di "misure alternative alle demolizioni"* (così la sentenza n. 140/2018), potendo, l'opera abusiva, essere conservata in via solo eccezionale. Il contrasto della norma regionale impugnata con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale emerge anche con riguardo alla previsione di cui all'articolo 34, comma 2, del d.P.R. 380/2001, che attiene esclusivamente alla diversa e meno grave ipotesi degli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e ha un ambito di applicazione assai più limitato di quello della norma regionale impugnata. La Corte, sulla base della ricostruzione e degli argomenti richiamati, ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 5 della l.r. Basilicata 19/2017. Quanto al pure impugnato articolo 8 della l.r. 19/2017, relativamente all'introduzione, unilaterale, di deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente per tutti i Comuni muniti di piani paesaggistici prima dell'entrata in vigore della legge stessa, la Corte ritiene che la predetta norma regionale leda la sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, violando l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.. Poiché gli strumenti urbanistici comunali sono assoggettati, e devono quindi conformarsi, al piano paesaggistico regionale, di cui gli articoli 135 e 143 e seguenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio, essi definiscono contenuti e modalità di adozione in vista dell'obiettivo di garantire la più adeguata tutela del paesaggio e dei beni culturali e ambientali, anche mediante la cooperazione istituzionale fra Regione e Stato. Per quanto, poi, riguarda l'articolo 12 della l.r. 19/2017, impugnato nella parte in cui introduce, unilateralmente, deroghe ai limiti posti dall'articolo 2 della l.r. Basilicata 25/2009 alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali, la

Corte ricorda che il piano paesaggistico regionale, in quanto strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, consente l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, anche di edilizia e urbanistica. Per questo motivo, la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione. La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 12 della l.r. Basilicata 19/2017, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della l.r. Basilicata 19/2017, promossa in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., è parimenti ritenuta fondata dalla Corte, relativamente alla parte in cui introduce la possibilità di mutamento della destinazione d'uso a residenza degli immobili ricompresi all'interno delle zone omogenee "E" agricole di cui al d.m. 1444/1968: *"in tutte le zone in cui il piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici"*. La disposizione impugnata si inserisce nell'ambito delle previsioni volte a consentire il mutamento di destinazione d'uso a residenza di immobili originariamente non destinati a tale funzione, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in vista del riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e delle aree edificabili libere. Tale disposizione regionale è stata adottata, in particolare, a seguito di quanto espressamente previsto dal legislatore statale in specie con il cosiddetto secondo "Piano casa" disciplinato all'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Quest'ultimo, in vista della *"razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente"*, nonché della *"riqualificazione di aree urbane degradate"*, disponeva, al comma 9, che le Regioni approvassero apposite leggi *"per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano"*, fra l'altro, *"modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari"* (lettera c) del comma 9), e purché non si riferiscano *"ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta"* (comma 10), fermo restando, in ogni caso, il rispetto delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel d.lgs. 42/2004 (comma 11). La Regione ha esteso la possibilità del mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili siti nelle zone omogenee "E" (agricole), al di là da quanto previsto dal legislatore statale, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, che avrebbe dovuto recepire la declassificazione della pericolosità dell'area effettuata dall'Autorità di bacino. Ciò determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che il legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia "governo del territorio" è tenuto ad osservare. La Corte ha dichiarato pertanto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge regionale 19/2017, nella parte in cui, sostituendo l'articolo 5, comma 1^{quinquies}, della l.r. 25/2009, consente il mutamento di destinazione d'uso a residenza per gli immobili ricompresi nelle zone omogenee "E" (agricole), *"in tutte le zone in cui il piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici"*. La Corte, inoltre, ha censurato l'articolo 20 della l.r. Basilicata 19/2017, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 2 della l.r. Basilicata 54/2015, secondo cui *"Nei buffer [aree di rispetto] relativi alle aree e siti non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili"*, in quanto, dettando disposizioni in tema

di corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), si pone in contrasto con gli impegni, assunti in tema di elaborazione del piano paesaggistico regionale, mediante la sottoscrizione del predetto Protocollo di intesa, e, quindi, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*, nonché con i principi fondamentali in materia di *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"* di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost. Fra le varie questioni di legittimità costituzionale poste dal Presidente del Consiglio dei ministri di diverse disposizioni della l.r. Basilicata 21/2017, inerenti alla realizzazione e all'esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili, vi è quella relativa all'Allegato alla predetta legge, che inserisce un allegato D) alla l.r. 54/2015. Il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria o valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, nonché quella delle aree idonee, previa abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali, ha violato non solo l'impegno assunto con il precitato Protocollo di intesa, siglato il 14 settembre 2011 in attuazione dell'articolo 145, comma 2, del d.lgs. 42/2004, ma anche i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, previste dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, nonché la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale e puntuali atti di programmazione. Questi criteri *"costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria"*, che definisce, in specie all'articolo 12 del d.lgs. 387/2003, costituenti sia standard omogenei di *"tutela dell'ambiente"* sia principi fondamentali in materia di *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"*, vincolanti per le Regioni. La Corte ha dichiarato, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 2, comma 1, nonché dell'Allegato alla medesima l.r. 21/2017. Inoltre, è dichiarata l'incostituzionalità dell'articolo 5, commi 1 e 2, della l.r. Basilicata 21/2017, nelle parti in cui, sostituendo i commi 1 e 2 dell'articolo 5 della l.r. Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili), ha introdotto ingiustificati aggravii alla realizzazione e all'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, in contrasto con l'articolo 117, terzo comma Cost., in relazione ai principi fondamentali previsti dalla legislazione statale, di cui al d.lgs. 387/2003 e, in particolare, al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE). Infatti, risulta evidente che la norma regionale impugnata, nella parte in cui stabilisce condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della procedura abilitativa semplificata (PAS), introduce ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, in contrasto *"con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea"* (cfr., sul punto, le sentenze nn. 44/2011, 13/2014 e 177/2018). Nel merito, la Corte riconosce la fondatezza delle questioni, prospettate in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., relativamente all'impugnato articolo 5, comma 4 (*recte*: articolo 5), della l.r. Basilicata 21/2017, laddove ha sostituito il comma 4 dell'articolo 5 della l.r. Basilicata 8/2012, e all'articolo 6, comma 4 (*recte*: articolo 6), della l.r. 21/2017, nella parte in cui ha sostituito il comma

4 dell'articolo 6 della l.r. Basilicata 8/2012, in quanto stabiliscono, rispettivamente, che più impianti fotovoltaici a terra (articolo 5) ed eolici (articolo 6), autorizzati con la PAS, non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. La norma regionale impugnata prescrive, per il rilascio dell'autorizzazione con procedura semplificata per gli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW, ulteriori condizioni tecniche inerenti al rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile, alle dimensioni degli impianti, nonché alle caratteristiche delle schermature e recinzioni, a distanze minime (articolo 6-bis, comma 1, numero 1, lettere da a) a g)), con riguardo agli impianti eolici di potenza fra 0 e 60 Kw, ulteriori condizioni tecniche inerenti alle dimensioni degli impianti, alla localizzazione, alle distanze minime (articolo 6bis, comma 1, numero 2, lettere da a) a f)). Le richiamate disposizioni si pongono, a parere della Corte, in contrasto, oltre che con i principi fondamentali della materia "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., con l'articolo 42 Cost. e con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'articolo 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto impedirebbero la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza, ponendo un limite ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà. Analogamente, a parere della Corte, è costituzionalmente illegittimo, in quanto in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost., anche l'impugnato articolo 7, comma 2 (*recte*: articolo 7), della l.r. Basilicata 21/2017, nella parte in cui, inserendo l'articolo 6bis, comma 1, nella l.r. 8/2012, ha stabilito ulteriori condizioni per l'applicazione della PAS agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell'articolo 12, comma 5, del d.lgs. 387/2003, in mancanza delle quali tali impianti non possono essere abilitati nemmeno con l'autorizzazione unica, in quanto si pone in contrasto con il regime di abilitazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili delineato dal d.lgs. 28/2011, dal medesimo d.lgs. 387/2003 e dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, da quest'ultimo previste, che introducono principi che, per costante giurisprudenza della Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale. La Corte evidenzia, infine, che l'introduzione di condizioni più gravose rispetto a quelle previste dal legislatore statale per il rilascio della PAS viola altresì il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea (cfr., sul punto, sentenze n. 177 del 2018 e n. 13 del 2014), restando assorbite le questioni prospettate in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione al Protocollo di Kyoto, all'Accordo di Parigi e alle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE.