

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Ricorso n. 43 depositato il 6 luglio 2018.

Avvocatura generale dello Stato

Ecc.ma Corte costituzionale

Ricorso ex art. 127 Costituzione

del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* 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

della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Région autonome Vallée d'Aoste, in persona del Presidente della Giunta Provinciale pro-tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, 9 e 17 della Legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Région autonome Vallée d'Aoste n. 5 del 29 marzo 2018, recante "Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali", pubblicata nel B.U.R. n. 21 del 2 maggio 2018, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 27 giugno 2018.

1. La Legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta/Région autonome Vallée d'Aoste n. 5/2018, indicata in epigrafe, composta da 42 articoli, contiene le disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale e modifica alcune leggi regionali.

E' avviso del Governo che, con le disposizioni indicate in epigrafe, la Regione Autonoma Valle d'Aosta/Région autonome Vallée d'Aoste abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'articolo 3 della Legge Regione Autonoma Valle d'Aosta/Région autonome Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La Legge Regionale n. 5/2018 citata, che reca disposizioni in materia di urbanistica e pianificazione territoriale e detta modificazioni di precedenti leggi regionali eccede dalle competenze riconosciute alla Regione Valle d'Aosta dallo Statuto speciale di autonomia, approvato con Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, in particolare, dall'articolo 2, comma 1, lett. g), in quanto le norme indicate in epigrafe violano la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La Legge Regionale n. 5/2018 reca alcune modificazioni alla Legge Regionale 6 aprile 1998, n. 11, contenente la "Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta", volte, tra l'altro, a delimitare l'ambito di applicazione della disciplina della valutazione ambientale strategica (di seguito, VAS) in relazione agli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica.

L'articolo 3, introduce nella Legge Regionale n. 11/1998 citata l'articolo 12-bis, il quale prevede, al comma 4, che "I piani urbanistici di dettaglio interessanti aree già sottoposte a VAS in occasione della predisposizione di strumenti urbanistici sovraordinati, qualora non comportino ulteriori varianti al PRG vigente, non sono sottoposti né a VAS né alla verifica di assoggettabilità. Negli altri casi, la VAS e la verifica di assoggettabilità dei piani urbanistici di dettaglio sono comunque limitate agli aspetti che non siano già stati oggetto di valutazione nelle procedure effettuate sulle varianti al PRG sovraordinate".

A ciò si aggiunga che l'articolo 5 della Legge Regionale n. 5/2018 citata sostituisce l'articolo 14 della Legge Regionale n. 11 del 1998 citata. Tale uova disposizione contiene, tra l'altro, una definizione delle "modifiche non costituenti variante" e delle "varianti non sostanziali" ai piani regolatori generali.

Al riguardo, occorre precisare che la VAS, istituto di derivazione europea, "largamente condizionata dal diritto dell'Unione (sentenze n. 58/2013 punto 2. del Considerato in diritto); e n. 219/2015, punto 2. del Considerato in diritto), rappresenta un procedimento amministrativo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nell'ambito della elaborazione e adozione di strumenti di pianificazione e programmazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente, con lo scopo di assicurare un "elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile", secondo quanto testualmente disposto dall'art. 1 della Direttiva 27 giugno 2001 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Alla predetta Direttiva il legislatore statale ha dato attuazione con gli articoli 6 e seguenti del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale".

Va, inoltre, considerato che, secondo costante orientamento della giurisprudenza costituzionale applicabile anche nei confronti delle Regioni Autonome, la disciplina della VAS attiene alla materia "tutela dell'ambiente" (sentenze n. 225/2009, punto 4. del Considerato in diritto; n. 398/2006, punto 4.4. del Considerato in diritto; n. 58/2013, punto 2. del Considerato in diritto), nella quale la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela "adeguata e non riducibile" (sentenza n. 61/2009, punto 4. del Considerato in diritto).

Tanto premesso, l'art. 6, comma 2, lett a), del D.Lgs. n. 152 del 2006 citato impone la valutazione per tutti i piani e i programmi che sono elaborati, tra l'altro, per i settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

In base al successivo comma 3, "per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento".

Ne deriva che, nelle fattispecie indicate (piani e programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e dei programmi, tra le quali certamente rientrano le varianti non sostanziali e le modifiche non costituenti varianti), debba, comunque, essere svolta verifica di assoggettabilità a VAS.

Le richiamate disposizioni della Legge Regionale n. 5/2018, pertanto, nel determinare casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e a VAS non previsti dalla legislazione statale, pur nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di urbanistica (articolo 2, comma 1, lett. g), dello Statuto della Valle d'Aosta), riducono i livelli di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale, con ciò violando la competenza esclusiva a quest'ultimo riconosciuta dall'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente, infatti, "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 (punto 4. del Considerato in diritto)". (sentenza n. 232/2017, punto 2.2. del Considerato in diritto).

L'articolo 3 della Legge Regionale n. 5/2018 citato, nella parte in cui introduce nella Legge Regionale n. 11 del 1998 citata, l'art. 12-bis, comma 4, citato viola il predetto articolo 117 tenuto conto che talune ipotesi di "modifiche non costituenti variante", come definite dal legislatore regionale, sono suscettibili di produrre effetti ambientali non considerati nei processi di valutazione aventi a oggetto gli strumenti di pianificazione sovraordinati.

Si fa riferimento, precisamente, agli "adeguamenti di limitata entità, imposti da esigenze tecniche, della localizzazione delle infrastrutture, degli spazi e delle opere destinate a servizi pubblici o di interesse generale"; nonché alla "destinazione

a specifiche opere pubbliche o servizi pubblici di aree che il PRG vigente destina ad altra categoria di opere o di servizi pubblici” (art. 14, comma 7, lett. b) e h), della Legge Regionale n. 11 del 1998 citato, come sostituito dall’articolo 5, comma 1, della Legge Regionale n. 5 del 2018 citata).

Alla luce delle precedenti considerazioni deve ritenersi che l’articolo 3 citato ecceda dalle competenze statutarie della Regione Autonoma Valle d’Aosta, in particolare, di cui all’articolo 2, comma 1, lett. g), citato, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali di cui all’articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, e con riferimento alla citata normativa statale interposta.

2. L’articolo 9 della Legge Regione Autonoma Valle d’Aosta/Région autonome Vallée d’Aoste 29 marzo 2018, n. 5 viola l’articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

L’articolo 9, comma 1, della Legge Regionale n. 5/2018, nella parte in cui introduce l’articolo 16, comma 1, nella Legge Regionale n. 11 del 1998 citata, eccede dalle competenze statutarie della Regione Autonoma Valle d’Aosta di cui all’articolo 2, comma 1, lett. g), citato, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; atteso che le varianti non sostanziali – si ribadisce – rientrano senza dubbio tra le modifiche minori che il legislatore statale destina a valutazione di assoggettabilità a VAS.

Come già eccepito nel precedente motivo di ricorso, al riguardo, occorre precisare che la VAS – istituto di derivazione europea, “largamente condizionata dal diritto dell’Unione (sentenze n. 58/2013, punto 2. del Considerato in diritto; e n. 219/2015, punto 2. del Considerato in diritto), rappresenta un procedimento amministrativo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nell’ambito della elaborazione e adozione di strumenti di pianificazione e programmazione che possono avere effetti significativi sull’ambiente, con lo scopo di assicurare un “elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione e dell’adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”, secondo quanto testualmente disposto dall’art. 1 della Direttiva 27 giugno 2001 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente. Alla predetta Direttiva il legislatore statale ha dato attuazione con gli articoli 6 e seguenti del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”.

Va, inoltre, considerato che, secondo costante orientamento della giurisprudenza costituzionale applicabile anche nei confronti delle Regioni a statuto speciali, la disciplina della VAS attiene alla materia “tutela dell’ambiente” (sentenze n. 225/2009 e n. 398 del 2006), nella quale la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela “adeguata e non riducibile” (sentenza n. 61 del 2009).

Tanto premesso, l’articolo 6, comma 2, lett. a), del D.Lgs. n. 152 del 2006 citato impone la valutazione per tutti i piani e i programmi che sono elaborati, tra l’altro, per i settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

In base al successivo comma 3, “per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l’uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l’autorità competente valuti che producano impatti significativi sull’ambiente, secondo le disposizioni di cui all’articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell’area oggetto di intervento”.

Ne deriva che, nella fattispecie indicata (varianti non sostanziali), debba, comunque, essere svolta verifica di assoggettabilità a VAS.

Il richiamato articolo 9 della Legge Regionale n. 5/2018 citata, pertanto, nel determinare casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e a VAS non previsti dalla legislatura statale, pur nell’esercizio della competenza legislativa primaria in materia di urbanistica (articolo 2, comma 1, lett. g), dello statuto della Valle d’Aosta), riducono i livelli di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale, con ciò violando la competenza esclusiva a quest’ultimo riconosciuta dall’art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente, infatti, “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 punto 4. del Considerato in diritto)”. (sentenza n. 232/2017, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Alla luce delle precedenti considerazioni deve ritenersi che l’articolo 9 citato ecceda dalle competenze statutarie della

Regione Autonoma Valle d'Aosta, in particolare, di cui all'articolo 2, comma 1, lett. g), citato, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, e con riferimento alla citata normativa statale interposta.

3. L'articolo 17 della Legge Regione Autonoma Valle d'Aosta/Région autonome Vallée d'Aoste 29 marzo 2017, n. 5 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La norma contenuta nell'articolo 17 citato sostituisce l'articolo 52 della Legge Regionale n. 11/1998 citato. Il novellato articolo 52, al comma 2, elenca interventi edilizi consentiti in mancanza di strumenti attuativi dei PRG, che non coincidono con quelli individuati dall'articolo 9 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".

Detta norma statale stabilisce puntualmente quali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, sono consentiti nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, nonché nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione.

In particolare, l'articolo 17 citato consente, alle lettere a), h), i) e j), del comma 2 del novellato articolo 52 della Legge Regionale n. 11/1998 citato, alcuni interventi di cui non si rinviene corrispondenza nella norma statale citata.

La norma regionale de qua, oltre a non rispettare la sfera di competenza esclusiva in materia urbanistica, si pone soprattutto in contrasto con la normativa statale in materia di "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva statale, che, peraltro, rileva in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica.

La disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente, infatti, "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materia di loro competenza (sentenza n. 67 del 2010 punto 4. del Considerato in diritto)". (sentenza n. 232/2017, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Il legislatore regionale, con la norma in esame, ha, pertanto, oltrepassato tale limite della propria competenza in materia urbanistica e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente.

La previsione regionale appare eccedere dalle competenze regionali, considerato che l'articolo 2 dello Statuto Speciale di Autonomia, che, pur attribuendo alla Regione, alla lettera g), competenza legislativa di tipo primario in materia di urbanistica, richiede comunque che questa debba svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In relazione al citato articolo 9 del DPR 380/2001, infatti, la Corte Costituzionale, dopo aver sottolineato nella sentenza n. 84 del 2017 e, poi, nella sentenza n. 68 del 2018, che le previsioni contenute in detta norma statale esprimono principi fondamentali nella materia "governo del territorio", non potendo essere qualificate come norme di dettaglio, ha avuto modo di precisare che: "...la previsione di limiti invalicabili all'edificazione delle "zone bianche", per la finalità ad essa sottesa, ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali.

In quest'ottica, la fissazione di standard rigorosi, ma cedevoli di fronte a qualsiasi regolamentazione regionale della materia – sulla falsariga di quanto previsto dalla norma anteriore – rappresenterebbe una soluzione contraddittoria. Come rilevato dal Consiglio di Stato (...) detta soluzione lascerebbe, infatti, aperta la possibilità che "eventuali legislatori regionali, prodighi di facoltà edificatorie, finiscano con il frustare la ratio della disciplina in commento, compromettendo in modo tendenzialmente irreversibile interessi di rango costituzionale": ragione per la quale "l'art. 9 individua un principio fondamentale della legislazione statale tale da condizionare necessariamente quella regionale a regolare solo in senso più restrittivo l'edificazione" (Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 marzo 2010, n. 1461)." (sentenza n. 84 del 2017, punto 6.3. del Considerato in diritto).

A ciò si aggiunga che, ancora nella sentenza n. 84 del 2017, richiamata nella sentenza n. 68 del 2018, è stato espressamente chiarito che "la funzione della norma di cui al comma 1 dell'articolo 9 del d.P.R. n. 380 del 2001 è quella "di impedire, tramite l'applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di "vuoti urbanistici", suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a

garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. Funzione rispetto alla quale la specifica previsione di livelli minimi di tutela si presenta coesistente, in quanto necessaria per esprimere la regola (al riguardo, sentenza n. 430 del 2007).” (sentenza n. 84 del 2017, punto 7. del Considerato in diritto e sentenza n. 68 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto); la medesima funzione “e, quindi, la medesima natura di norma di principio deve essere ascritta anche al comma 2 del citato art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, là dove individua e delimita la tipologia di interventi edilizi realizzabili in assenza di piani attuativi, che siano qualificati dagli strumenti urbanistici generali come presupposto necessario per l’edificazione. Anche in tal caso la norma in esame mira a salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l’ordinato uso del territorio.” (sentenza n. 68 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto).

Pertanto, alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata sembra potersi affermare che sia il comma 1 che il comma 2 dell’articolo 9 del D.P.R. n. 380 del 2001 citato, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale, quali il paesaggio, l’ambiente e i beni culturali, siano posti a presidio di valori di chiaro rilievo costituzionale essendo volti ad impedire interventi suscettibili di compromettere l’ordinato uso del territorio e determinare la consumazione del suolo nazionale: le disposizioni statali, quindi, per tali profili, attesa la rilevanza del bene protetto, non possono che rendersi applicabili anche nei confronti delle Regioni ad autonomo speciale.

Diversamente opinando, si giungerebbe all’illogica e irragionevole conclusione che, mentre nei confronti della legislazione delle Regioni a Statuto ordinario i commi 1 e 2 dell’articolo 9 del DPR 380/2001 citato costituiscono un principio fondamentale nella materia “governo del territorio”, configurando standard minimi, derogabili solo nella direzione dell’innalzamento della tutela, rispetto alla legislazione delle Regioni a Statuto speciale, le stesse norme possano essere derogate nella direzione opposta o addirittura pretermesse. Con ciò creando evidenti ingiustificate differenziazioni collegate ad ambiti territoriali.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, non sembra possano essere invocate, a sostegno della legittimità dell’articolo 17 citato, la circostanza che la norma regionale de qua operi un richiamo a pareri delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l’immobile sia tutelato ai sensi del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, dell’articolo 40 delle norme di attuazione del PTP e della L.R. n. 56/1983 e la circostanza che, ai sensi del comma 3 del novellato articolo 52 della Legge Regionale n. 11/1998 citata sia riconosciuta una (mera) facoltà ai Comuni di individuare le zone o le sottozone in cui, per particolari motivi di ordine paesaggistico, non è ammessa (soltanto) la realizzazione delle strutture pertinenziali di cui al medesimo comma 2, lettera i), dovendosi peraltro, rilevare che nello stesso comma 3, primo periodo, si stabilisce che le disposizioni di cui al comma 2, lettera i), prevalgono sulle norme dei PRG e le sostituiscono.

Alla luce delle precedenti considerazioni deve ritenersi che l’articolo 17 citato ecceda dalle competenze statutarie della Regione Autonoma Valle d’Aosta, in particolare, di cui all’articolo 2, comma 1, lett. g), citato, in violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali di cui all’articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, e con riferimento alla citata normativa statale interposta.

§§§§§

Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 3, 9 e 17 della Legge della Regione Autonoma Valle d’Aosta/Région autonome Vallée d’Aoste n. 5 del 29 marzo 2018, recante “Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali”, indicati in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l’attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 giugno 2018.

Roma, 28 giugno 2018.

Il Vice Avvocato Generale dello Stato
Gabriella PALMIERI

L’Avvocato dello Stato
Francesca MORICI