

## Sentenza della Corte costituzionale n. 21/2022

**Materia:** Impiego pubblico; tutela del paesaggio, urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica, tutela dell'ambiente (rifiuti).

**Parametri invocati:** articoli 3, 9, 32, 97, 117, commi primo, secondo, lettere l), m), s) e q), terzo e quarto, Cost.; articoli 2, comma primo, lettere a) e q), e 3, comma primo, lettera l), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Oggetto:** articoli 13, commi 1 e 2, 78, commi 2, lettera d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), e 81, comma 3, della legge regionale 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19); articolo 56, comma 1, della legge regionale 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023).

**Esito:** Illegittimità costituzionale articoli 78, comma 2, lettera d), e 81, comma 3, della l.r. 8/2020.

**Con sentenza n. 21 del 2022**, depositata in data 27 gennaio 2022, la Corte si è pronunciata sul ricorso n. 85/2020 e sul ricorso n. 44/2021 promossi davanti alla Corte costituzionale dal Presidente del Consiglio dei ministri rispettivamente avverso la legge regionale 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), e la legge regionale 16 giugno 2021, n. 15 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023).

Con riferimento alla l.r. 8/2020, la Corte si era già pronunciata, con separate pronunce, sugli articoli 10, 14, 15, 22, 46, 77 e 91 (sentenze n. 82 e n. 221 del 2021 e n. 5 del 2022). La pronuncia in commento si è quindi espressa sui restanti articoli oggetto di impugnazione, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1 e 2, infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), e fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 78, comma 2, lettera d), e 81, comma 3. Infondata è stata ritenuta anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 56, comma 1, della legge della l.r. 15/2021.

**1.** L'articolo 13, commi 1 e 2, della l.r. 8/2020 prevede che, fino al 31 luglio 2022, ove si rilevi una grave carenza di personale sanitario, la Azienda USL della Valle può assumere a tempo determinato *“personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il previo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana”*; che detto personale studi la *“lingua mancante”* e

sostenga una prova di verifica dell'apprendimento, al cui esito positivo si subordina la percezione dell'indennità di bilinguismo prevista dalla normativa regionale; che si partecipi successivamente ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato e, in caso di assunzione, si presti servizio per almeno tre anni presso l'Azienda.

Secondo il ricorrente, la richiamata disciplina consentirebbe al professionista che conoscesse solamente il francese di prendere servizio verificando dopo trentasei mesi l'acquisizione della conoscenza della lingua italiana. Ciò disattenderebbe la regola fondamentale secondo cui, per svolgere in Italia una professione sanitaria, occorre conoscere l'italiano, in contrasto con l'articolo 117, primo e terzo comma, Cost., perché quella regola generale discenderebbe sia dalla direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita nel nostro ordinamento, sia dalle norme statali di principio in materia di professioni. Risulterebbe inoltre violata la competenza esclusiva statale in materia di profili internazionali (articolo 117, comma 2, lettera q), Cost.) per la sovrapposizione delle norme impugnate alle misure per l'incremento del personale medico già previste dalla normativa emergenziale dello Stato.

La Corte, accogliendo l'eccezione formulata dalla Regione, ha ritenuto le censure inammissibili, in quanto il ricorrente non ha individuato le competenze statutarie che sarebbero state travalicate. Quando si impugna la legge di una Regione autonoma, infatti, il ricorrente è tenuto, a pena d'inammissibilità, a indicare *“i parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale”*, e ad illustrare le ragioni per cui la disciplina contestata rappresenta uno svolgimento illegittimo delle attribuzioni legislative regionali. Lo scrutinio di ammissibilità, con specifico riguardo all'onere di definire compiutamente il quadro delle competenze statutarie, è meno penetrante solo nei casi in cui, a differenza del caso di specie, il ricorrente deduca la violazione di parametri a cui ogni competenza legislativa regionale sia palesemente estranea. Nel caso in esame, pur in presenza di titoli competenziali della Regione nella materia *de qua*, il ricorrente ha, secondo quanto rilevato dalla Corte, omesso completamente di motivare sul punto, denunciando genericamente l'eccedenza dai *«limiti delle competenze statutarie»*. Così facendo, il ricorrente non ha dovutamente considerato la *“peculiarità dell'ordinamento regionale valdostano”*, laddove sarebbe invece stato *“necessario confrontarsi con l'art. 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), sulla parificazione della lingua francese alla lingua italiana, e con gli artt. 2, lettera a), e 3, primo comma, lettera l), dello statuto speciale, che conferiscono alla Regione competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale, igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alle Regioni il potere di dettare norme di «tutela della salute»”*.

**2.** L'articolo 78 della l.r. 8/2020 definisce, in deroga a quanto previsto dalla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), dai relativi provvedimenti attuativi, dai piani regolatori comunali e dai regolamenti comunali, le modalità semplificate per la realizzazione di opere e interventi edilizi necessari a conformare le modalità di esercizio delle attività alle esigenze sanitarie di contrasto e di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, per le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, i complessi ricettivi all'aperto, gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, gli agriturismi, le attività artigianali, industriali e commerciali e le opere di interesse pubblico.

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate esorbiterebbero dalla competenza regionale in materia di tutela del paesaggio, perché contrastanti con norme le norme statali che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica e i casi di esclusione dalla stessa (articoli 21, 146 e 149 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio); Allegato A al d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a

procedura autorizzatoria semplificata); e, per il periodo emergenziale, articoli 181, comma 3, del d.l. 34/2020 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla l. 77/2020, n. 77, e 10, comma 5, del d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020), da intendere come norme di grande riforma economico-sociale da applicare uniformemente in tutto il territorio dello Stato.

**2.1.** In ordine all'articolo 78, comma 2, lettera c), la Corte ha dichiarato il processo estinto. Detta norma prevede(va), per l'esecuzione degli interventi semplificati, il rispetto delle discipline vigenti (solo) *“se riguardanti edifici classificati monumento dai PRG, mentre, per gli interventi su edifici classificati documento dai PRG, per i soli interventi previsti dal comma 1, si intende operante la delega ai Comuni di cui all'articolo 3 della legge regionale 27 maggio 1994, n. 18(Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio)”*. A seguito del ricorso, tuttavia, la Regione ha modificato, con legge regionale 14/2020 (*Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2021/2023. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni*), la predetta lettera c), precisando, coerentemente con quanto richiesto dal ricorrente che anche per gli edifici classificati documento si applicano le discipline vigenti. Data la natura soddisfacente delle modifiche apportate lo Stato ha rinunciato al ricorso.

**2.2.** Quanto alle altre disposizioni impugnate dell'articolo 78, la Corte ha distinto i profili afferenti alla disciplina sull'edilizia e sulla compatibilità urbanistica, che va ricondotta alle competenze attribuite alla Regione dallo statuto speciale, che involgono la regolazione dei titoli edilizi, la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, e che devono esercitarsi nel rispetto delle sole norme statali *“di grande riforma economico-sociale”*, da quelli afferenti all'autorizzazione paesaggistica.

**2.2.1** Segnatamente, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 2, lettera d), che esenta dai pareri e alle autorizzazioni di cui all'articolo 3 della l.r. 18/1994 gli interventi di cui ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 del medesimo articolo 78. Secondo la Consulta, questa disposizione viola, infatti, l'articolo 2, lettera q), dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, invadendo un ambito materiale che non gli pertiene e sovrapponendosi – peraltro, parzialmente contrastandovi – a quanto disciplinato da norme statali *«di grande riforma economico-sociale»* (che limitano, in base all'articolo 2, comma primo, dello Statuto speciale, anche la potestà legislativa primaria della Regione): è la legge statale, infatti, che deve regolare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica, che può modificarne i tratti o escludere talune fattispecie dall'obbligo di ottenerla (come avvenuto, in base alla legislazione statale di emergenza, per l'esenzione temporanea dall'autorizzazione per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all'aperto). Anche le disposizioni dell'Allegato A al d.P.R. 31/2017, che individuano, ai sensi dell'articolo 149 del d.lgs. 42/2004, gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del d.lgs. 42/2004 e le autorizzazioni semplificate *“il cui rilascio, nella Valle, è compito dei Comuni”* ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 18/1994, essendo *“espressione dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali”*, sono, secondo la Corte, *“idonee a vincolare la potestà legislativa regionale primaria (sentenza n. 160 del 2021)”*.

**2.2.2.** La Corte ha invece ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c). Tali disposizioni, infatti, individuando una serie di opere che possono realizzarsi, per un certo tempo, con modalità semplificate, con procedure amministrative più snelle, volte all'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi, e si pongono in rapporto di specialità rispetto alla l.r. 11/1998, essendo riconducibili alle competenze attribuite alla Regione in materia di urbanistica e piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica,

seppur sempre nel rispetto delle norme statali «di grande riforma economico-sociale», la cui eventuale violazione non è tuttavia stata dedotta dal ricorrente, se non per i profili sopra riportati afferenti alla tutela del paesaggio. Una volta eliminata la previsione sull'irrelevanza paesaggistica delle opere (articolo 78, comma 2, lettera d), della l.r. 8/2020, non sussistono pertanto ulteriori elementi di contrasto con tale disciplina.

**2.2.3** La Corte ha inoltre ritenuto legittimo l'articolo 56, comma 1, della l.r. 15/2021 il quale aggiunge un periodo all'articolo 78, comma 7, della l.r. 8/2020 stabilendo che “[g]li interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025”. Al riguardo, secondo la Corte, *“Non si può che dare seguito agli esiti del giudizio riguardante l'art. 78, comma 6, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020”, in quanto “la previsione di modalità semplificate per la posa in opera degli allestimenti esterni che consentono il migliore svolgimento delle attività artigianali, industriali e commerciali rientri nelle competenze della legge regionale, purché non determini deroghe, nella specie, alla normativa statale sulla tutela paesaggistica. In tal senso, parimente rientra nelle competenze della legge regionale la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono tali modalità semplificate.* Sennonché, nel caso di specie, come precisa la Corte, il termine “assentiti” si riferisce ai titoli abilitativi edilizi, pur dovendo rimanere preservata l'osservanza delle regole sull'utilizzo dei beni culturali e paesaggistici, poiché, ogniqualvolta s'incida su di essi, è richiesto il rispetto delle tutele previste nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

**3.** L'articolo 81, comma 3, della l.r. 8/2020, che prevede la proroga ex lege delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica, è stato ritenuto illegittimo per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.. La disciplina dei rifiuti, infatti, ha precisato la Corte, va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia *“naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali”*. I vincoli posti, in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato, dalla normativa statale *“valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti”*. In particolare, le Regioni sono legittimate ad intervenire, nel quadro dei principi che regolano la disciplina dei rifiuti dal Codice dell'ambiente *“solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale”*. Le disposizioni censurate, tuttavia, perseguono un'esigenza di semplificazione amministrativa, e *“non sono, all'evidenza, concepite per dettare prescrizioni più rigorose nel trattamento dei rifiuti speciali e generare un innalzamento della protezione dell'ambiente”*. Esse invadono pertanto una materia riservata al legislatore statale violandone la competenza esclusiva.