

Sentenza della Corte costituzionale n. 118/2019

Materia: tutela dell'ambiente; edilizia e urbanistica.

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 9 e 17 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), ritenendo che tali disposizioni eccedano la competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'articolo 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violino la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Le questioni attengono al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS).

Quanto all'articolo 3 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, che inserisce l'articolo 12bis nella legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), il ricorrente ritiene che tale disposizione ridurrebbe il livello di tutela ambientale stabilito dall'articolo 6, commi 2, lettera a), e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto consentirebbe di escludere dalla valutazione ambientale i piani urbanistici di dettaglio (PUD) anche quando contengono modifiche minori ai piani sovraordinati, qualificate dalla legislazione regionale come *"modifiche non costituenti variante"*. L'altra questione concerne l'articolo 9 della medesima legge regionale che, nel sostituire l'articolo 16 della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, stabilisce, al comma 1 di quest'ultimo articolo, che: *"le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS"*, così introducendo casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VAS e alla VAS non previsti dalla legislazione statale, dal momento che, ad avviso del ricorrente, le varianti non sostanziali rientrerebbero senza dubbio tra le modifiche minori ai piani per le quali il predetto articolo 6, commi 2, lettera a), e 3, del d.lgs. 152/2006 prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS.

La Corte costituzionale ritiene fondate entrambe le questioni. Il d.lgs. 152/2006 prevede una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS *"di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli"*, ipotizzando una possibile esclusione, per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, ma *"solo all'esito di un giudizio dell'autorità competente che valuti l'assenza di impatti significativi sull'ambiente"*. Secondo la Corte, tali disposizioni del codice dell'ambiente configurano *"un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle*

d'Aosta/Vallée d'Aoste". A sostegno di tale conclusione, la Corte specifica che se, da un lato, infatti, la VAS, "disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" [...], di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 58 del 2013)", le disposizioni citate, dall'altro, sono configurabili anche come "norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007)". Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di tutela del paesaggio, prevista dall'articolo 2, lettera q), dello Statuto speciale, ne risulta quindi, in ogni caso, vincolata, posto che questa "deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".

In tale prospettiva, gli argomenti della difesa regionale, secondo cui i PUD esentati sarebbero unicamente quelli "il cui contenuto sia identico a quello degli strumenti sovraordinati", non appaiono, secondo la Corte, dirimenti. Infatti, per un verso, "la presenza di modifiche non costituenti variante – ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale – esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto "identico" a quello degli strumenti sovraordinati. Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente (sentenza n. 197 del 2014)". Fatte queste premesse, la Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12bis, comma 4, della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, inserito dall'articolo 3 della l.r. 5/2018, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità i PUD che determinino modifiche non costituenti variante del PRG vigente. Anche la seconda disposizione impugnata, ovvero l'articolo 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, che dispone, sostituendo l'articolo 16 della l.r. 11/1998, e in particolare il suo comma 1, in via generale, che: "le varianti non sostanziali al PRG non sono sottoposte a verifica di assoggettabilità a VAS" è dichiarato incostituzionale. A tale riguardo, la Corte precisa che, nella disciplina regionale previgente, l'articolo 6, comma 4, lettera d), della l.r. 12/2009, escludeva dal campo di applicazione della VAS (solo): "le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali comunali e intercomunali, di cui all'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente".

Si può quindi, secondo la Corte, "constatare che la nuova norma impugnata, modificando la precedente impostazione, ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente".

Infine, la Corte costituzionale esamina l'ultima questione sollevata, vale a dire quella relativa all'articolo 17 della l.r. 5/2018, che, sostituendo l'articolo 52 della l.r. 11/1998, è diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG. La norma incide, secondo la Corte, sulla "disciplina urbanistico-edilizia applicabile nelle zone territoriali di tipo A, ossia nelle parti del territorio comunale costituite dagli agglomerati che presentano interesse storico, artistico, documentario o ambientale e dai relativi elementi complementari o

integrativi (art. 22, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998) ed elenca gli interventi consentiti in assenza dei suddetti strumenti attuativi e previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi delle norme statali o regionali. Tra quelli elencati nel comma 2 del novellato articolo 52, la censura statale riguarda gli interventi descritti alle lettere a), h), i) e j), *“di cui non si rinviene corrispondenza nell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”*. Tale disposizione statale stabilirebbe puntualmente i soli *“interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che di restauro e di risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia”, 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*”. Richiamando la giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni a statuto ordinario, per le quali il suddetto articolo 9 è stato qualificato come principio fondamentale, il ricorrente sostiene che con le norme impugnate il legislatore regionale non solo avrebbe ecceduto la sfera di competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista, ma soprattutto, si sarebbe posto *“in contrasto con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente, che, peraltro, rileva in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica”*. In questo caso, la Corte ritiene che la questione non sia fondata. In effetti, le norme regionali impugnate riguardano precipuamente la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), dello Statuto speciale, *“una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali”*. Occorre dunque, secondo la Corte, verificare se e in che misura l'articolo 9 del d.P.R. 380/2001 *“possa ritenersi integrare un parametro idoneo a vincolare la suddetta potestà legislativa regionale, dal momento che l'Avvocatura generale dello Stato l'ha puntualmente invocato come norma interposta a sostegno sia della violazione della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia del mancato rispetto dei vincoli posti alla competenza regionale in materia urbanistica”*. La Corte non ritiene appropriata la censura relativa al contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente, in quanto l'evocata norma interposta non vi è direttamente inerente. Quest'ultima, infatti, *“è contenuta nel t.u. edilizia e attiene, anche secondo la tradizione storico normativa, alla materia edilizia; non a quella della tutela dell'ambiente, se non forzandone il carattere di trasversalità, fino a ricomprendervi tutto ciò che materialmente incide sul territorio”*. Il parametro di riferimento rimane, dunque, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l'autonomia regionale. A tale proposito, la Corte verifica in che termini le norme impugnate si discostino dal principio desumibile dall'articolo 9, comma 2, del t.u. edilizia, il quale, *“per il suo contenuto, per la sua obbiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale”*. In merito, è opportuno precisare che la giurisprudenza costituzionale ha già individuato, nella sentenza n. 68 del 2018, la specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'articolo 9, ravvisandola *“nell'esigenza di 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”*. Nella successiva sentenza n. 245 del 2018, ritenendosi non fondata la questione relativa a una legge della Regione Abruzzo, si è ulteriormente specificato *“il principio ricavabile dal medesimo comma 2 dell'art. 9, affermando*

che gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione".

Le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione; si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Nello specifico, l'intervento consentito dalla lettera a) del comma 2 dell'articolo 52 della l.r. 11/1998, come novellato dall'articolo 17 impugnato, attiene alla *"esecuzione di infrastrutture e servizi anche di privati al di sotto del livello naturale del terreno delle aree libere"*. La stessa norma precisa che si tratta di interventi in aree che sono comunque inedificabili e che non possono conferire volumetria in altre zone. Tale fattispecie era, peraltro, già contenuta nella l.r. 11/1998: la precedente formulazione richiama gli interventi nel sottosuolo, potendosi quindi riscontrare, secondo la Corte, nella novella apportata *"l'intenzione di chiarire la rilevanza del più preciso riferimento al livello naturale del terreno, al di sotto del quale gli interventi possono essere consentiti. Inoltre, la delimitazione della tipologia di intervento alle infrastrutture e servizi è tale da escludere destinazioni d'uso abitative o che comunque comportino attività umane di tipo continuativo"*. L'intervento ammesso è, infine, limitato alle specifiche destinazioni indicate e non è tale da comportare nuovo carico antropico né da incidere sulle possibilità edificatorie dell'area libera. In base alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 52, come novellato dall'articolo 17 impugnato, sono consentiti *"gli interventi di ampliamento e sopraelevazione degli edifici pubblici, a prescindere dalla classificazione, giustificati dalla necessità di razionalizzare il servizio pubblico presente nell'edificio, o di adeguare l'edificio alla normativa vigente in materia di sicurezza o a norme igienico-sanitarie, previo parere favorevole delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio"*. Anche tale tipologia di interventi, connotata da una obiettiva razionalità, era già ammessa dalla precedente legislazione della Regione autonoma; le modifiche operate dalla legge regionale impugnata consentono l'esecuzione di tali interventi (prima limitati al recupero) *"a prescindere dalla classificazione"* e generalizzano il rinvio alla *"normativa vigente"* in materia di sicurezza piuttosto che alle *"specifiche leggi"* nello stesso ambito. Un'ulteriore tipologia oggetto di censura è quella descritta alla lettera i) del comma 2 dell'articolo 52 come *"la realizzazione di strutture pertinenziali all'edificio principale, secondo i criteri, le modalità e le caratteristiche tipologiche stabilite dalla Giunta regionale, con propria deliberazione"*. In questi termini la legge regionale impugnata si è limitata a trasporre nell'elenco del comma 2 il contenuto del previgente comma 4bis dello stesso articolo 52 della l.r. 11/1998, nel quale, tuttavia, le strutture pertinenziali erano definite come *"piccole"*. Pur se la norma rinvia a un provvedimento della Giunta regionale per stabilire criteri, modalità e caratteristiche tipologiche, secondo la Corte, *"la nozione di pertinenza porta necessariamente a escludere che l'intervento possa dar vita a un bene avente una consistenza significativa e quindi a una destinazione funzionale autonoma rispetto all'edificio di cui sia pertinenza"*. La norma, infatti, deve essere interpretata in connessione con l'articolo 61, comma 1, lettera i), della l.r. 11/1998, che prevede la SCIA edilizia e non il permesso di costruire per la *"realizzazione di strutture pertinenziali agli edifici esistenti e di arredi fissi da giardino, come tali privi di funzioni autonome e destinati invece al servizio esclusivo degli edifici predetti, o di loro parti, i quali non comportino carico urbanistico alcuno, non determinino aggravio sulle opere di urbanizzazione e presentino piccole dimensioni"*. In tale caso, il comma 3 dell'articolo 52 della l.r. 11/1998, come sostituito dall'articolo 17 della l.r. 5/2018, stabilisce che le *"disposizioni di cui al*

comma 2, lettera i), prevalgono sulle norme dei PRG e le sostituiscono”, aggiungendo che i Comuni, attraverso le procedure di approvazione delle varianti al PRG, “possono individuare le zone o le sottozone in cui, per particolari motivi di ordine paesaggistico, non è ammessa la realizzazione delle strutture pertinenziali di cui al medesimo comma 2, lettera i)”. L’ultima tipologia di intervento oggetto di censura è quella descritta alla lettera j) del comma 2 dell’articolo 52, che si riferisce agli “interventi sulle aree libere pertinenziali agli edifici esistenti e relativi a: 1) accessi, pavimentazioni e arredi; 2) muri e recinzioni; 3) parcheggi a raso”. Si tratta di interventi accessori di minimo impatto, su aree libere pertinenziali a edifici esistenti, per i quali, fermo il vincolo pertinenziale, la disciplina regionale ammette il regime della SCIA edilizia, ai sensi dell’articolo 61, comma 1, lettere c) e ibis), della l.r. 11/1998, in coerenza con la previsione rinvenibile nel t.u. edilizia. Non si è quindi in presenza, secondo la Corte, “di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere. Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale”.