

**Sentenza: n. 118 del 19 marzo 2019 (con deposito del 16 maggio 2019)**

**Materia:** Ambiente - Edilizia - urbanistica

**Parametri invocati:** violazione della competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 2, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 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, 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia di urbanistica e pianificazione territoriale. Modifica di leggi regionali)

**Esito:**

-illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), inserito dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 29 marzo 2018, n. 5, nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente;

-illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018;

-non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 17 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3, 9 e 17 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018 ritenendo che tali disposizioni eccedano la competenza legislativa regionale riconosciuta in materia urbanistica dall'art. 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'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Le prime due questioni attengono al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS). La prima questione riguarda l'art. 3 della l.r. 5/2018, che secondo il ricorrente, ridurrebbe il livello di tutela ambientale stabilito dall'art. 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*". La seconda concerne l'art. 9 della stessa legge regionale che prevede "*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 stessa, 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 l'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, mentre il d.lgs. 152/2006 prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità a VAS. In tutti e due i casi risulterebbe, quindi, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione e per la Corte entrambe le questioni sono

fondate perché le disposizioni del d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente) configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa della Regione autonoma Valle d'Aosta. Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di *"tutela del paesaggio"*, prevista dall'art. 2, lettera q), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta quindi, in ogni caso, vincolata, posto che questa deve essere esercitata nel *"rispetto"* delle *"norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica"*. La Corte, inoltre, argomenta che, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (del piano urbanistico a disposizioni contenute in altri piani di settore, oppure di un piano rispetto ad un altro), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente. La seconda disposizione impugnata, l'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, dispone, sostituendo l'art. 16 della legge reg. Valle d'Aosta 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 utile, anche in questo caso, precisare che, nella disciplina regionale previgente, l'art. 6, comma 4, lettera d), della l.r. Valle d'Aosta 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 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. Per la Corte, correttamente, il ricorrente sostiene che le varianti non sostanziali rientrano tra le modifiche minori ai piani di cui all'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: la disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS. La Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018. L'ultima questione sollevata riguarda l'art. 17 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018, che, sostituendo l'art. 52 della l.r. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, rubricato è diretto a individuare gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG. La norma incide 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 l.r. Valle d'Aosta 11/1998, 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. La censura statale si appunta sugli interventi descritti alle lettere a), h), i) e j), di cui non si rinviene corrispondenza, nell'art. 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)"* che è il testo unico in materia di edilizia. 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 art. 9 è stato qualificato come principio fondamentale, il ricorrente sostiene che con le norme impuginate 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*". Per la Corte anche questa terza questione è fondata. Le norme regionali impugnate riguardano la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'art. 2, lettera g), statuto reg. Valle d'Aosta, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali. Occorre dunque verificare se e in che misura l'art. 9 t.u. edilizia 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. Dopo attenta ricostruzione, per la Corte, il parametro di riferimento rimane, 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. L'art. 2, rubricato "*Competenze delle regioni e degli enti locali*", del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa concorrente in materia edilizia delle Regioni ordinarie si esercita nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale "*desumibili*" dalle disposizioni contenute nel medesimo testo unico mentre quella delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano deve essere esercitata "*nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione*". La Corte ha inteso verificare in che termini le norme impugnate si discostino dal principio desumibile dall'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, il quale, per il suo contenuto, per la sua obiettiva 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. La Corte ha già individuato, nella sentenza 68/2018, la specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'art. 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 245/2018, 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*". Si deve allora considerare che 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. Dopo attento esame analitico delle disposizioni censurate, non si è quindi in presenza, 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. La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12-bis della l.r. 11/1998 impugnati nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente. Dichiara inoltre la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 9 della l.r. Valle d'Aosta 5/2018. Infine, dichiara non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lettere a), h), i) e j), della l.r. Valle d'Aosta 11/1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta 5/2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.