

Sentenza: 7 luglio 2014, n. 197

Materia: Ambiente – Edilizia

Parametri invocati: Violazione dell'articolo 117, primo comma, secondo comma lettera s), terzo comma Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia”.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia”, nella parte in cui sostituisce l'art. 16-bis, comma 6, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)
- illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge regione Piemonte 3/2013, che sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. Piemonte 56/1977, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale;
- estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61 della legge regionale Piemonte 3/2013;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 3/2013. Nelle more del giudizio, è stata emanata la legge della Regione Piemonte 17/2013 che ha sostituito numerose disposizioni della l.r. 56/1977, quali già modificate dalla l.r. 3/2013, tra cui anche quelle oggetto di impugnazione e di conseguenza il Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato parzialmente alla impugnazione. Il ricorrente ha ritenuto non idonee le modifiche degli articoli 33 e 34 a rimuovere i profili di incostituzionalità. L'art. 33 della l.r. 3/2013 è impugnato solo nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977. La norma oggetto di censura prevedeva che *“sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA; sono, altresì, escluse dal processo di VAS quando ricorrono tutte le seguenti condizioni: a) la variante non riduce la tutela relativa ai beni paesaggistici prevista dallo strumento urbanistico o le misure di protezione ambientale derivanti da disposizioni normative; b) la variante non incide sulla tutela esercitata ai sensi dell'articolo 24; c) la variante non comporta variazioni al sistema delle tutele ambientali previste dallo strumento urbanistico vigente.”*. L'art. 3, comma 12, della l.r. 17/2013 sostituisce nuovamente il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977, disponendo che *“sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di VIA”*. La

Corte rileva che, anche nella nuova formulazione del comma 6 dell'art. 16-bis, permane l'esclusione dal processo di valutazione ambientale strategica di tutte le varianti finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di valutazione di impatto ambientale. La permanenza nel contesto normativo della previsione della esclusione dal procedimento VAS delle varianti soggette a VIA configura un contenuto dello *ius superveniens* che non si presenta del tutto soddisfacente e per la Corte la questione è fondata. L'art. 33 della l.r. 3/2013 è impugnato per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in ragione della “*arbitraria limitazione del campo di applicazione della disciplina statale contenuta nell'art. 6, comma 2, lettere a) e b), comma 3, comma 3-bis e comma 4, e nell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 2001/42/CE, che stabiliscono il campo di applicazione della disciplina della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, disponendo l'esclusione della stessa solo per particolari tipi di piani e programmi tassativamente elencati e solo per le varianti riguardanti singoli progetti*”, nonché per contrasto con l'art. 3 della stessa 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). La Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato. La Corte ricorda inoltre che la valutazione ambientale strategica attiene alla materia “*tutela dell'ambiente*” di competenza esclusiva dello Stato e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione. La norma censurata prevedeva una generale sottrazione al processo di valutazione ambientale strategica (VAS), tanto delle varianti disciplinate dal medesimo articolo, allorquando esse “*determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA*”, quanto degli specifici altri tipi di varianti contemplati nelle lettere a), b) e c) dello stesso comma 6. La radicale esclusione delle varianti non solo dalla valutazione ambientale strategica, ma anche dalla stessa verifica di assoggettabilità determinava un palese *vulnus* alla tutela approntata dalle richiamate norme del d.lgs. n. 152 del 2006. In particolare, la censurata disciplina si poneva in contrasto con i commi 3 e 3-bis dell'art. 6, secondo i quali, rispettivamente, “*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*”; e “*L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente*”. La Corte ricorda che la VAS e la VIA, anche se istituiti concettualmente distinti ma connessi, è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente. Pertanto, l'art. 33 della legge reg. Piemonte 3/2013, nella parte in cui sostituisce il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. 56/1977, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo. L'art. 34 della legge reg. 3/2013 è stato impugnato nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. 56/1977, in quanto stabilisce che le varianti del PRG debbano essere conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali, senza

prevedere la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante. Rispetto alle prospettate censure, riferite dal ricorrente alla mancata previsione della partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante, in contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, e con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, le modifiche apportate alla norma censurata risultano limitate nella propria portata applicativa alle sole *“varianti successive a quella di cui all'articolo 8-bis, comma 6, lettera b), in caso di presenza di beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004”*. Lo *ius superveniens* non contemplando nella sua latitudine applicativa tutte *“le varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale”*, assume dunque una portata che non ne soddisfa integralmente le pretese, con conseguente inidoneità a costituire presupposto per la declaratoria di cessazione della materia del contendere invocata dalla Regione Piemonte. Per la Corte la questione è fondata. Il ricorrente censura il comma 2 dell'articolo 17 della l.r. 56/1977, come sostituito dall'art. 34 della l.r. 3/2013, nella parte in cui dispone che le varianti del piano regolatore generale (PRG) debbano essere *“conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali”*, senza prevedere la partecipazione del Ministero competente, per contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. 42/2004 e conseguentemente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. Con riferimento alle varianti e revisioni al piano regolatore generale, comunale e intercomunale, va rilevato che l'art. 34 della l.r. 3/2013 (sostitutivo dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977), ha stabilito, al comma 1, che *“Il PRG ogni dieci anni è sottoposto a revisione intesa a verificarne l'attualità e ad accertare la necessità o meno di modificarlo, variarlo o sostituirlo; è, altresì, oggetto di revisione in occasione della revisione dei piani territoriali e del piano paesaggistico o del piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici”*; e che *“il PRG mantiene la sua efficacia fino all'approvazione delle successive revisioni e varianti”*, al comma 7 prevedeva un analitico iter procedimentale di approvazione in cui non era contemplata la partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Da ciò deriva l'evidente contrasto con la normativa statale, che specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione *“assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo”*. Costituisce, infatti, affermazione costante, su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. 42/2004, quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica *“è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale”*. Al contrario, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, veniva a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica. Pertanto l'art. 34 della l.r. 3/2013, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della l.r. 56/1977, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale.