CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **164/2009** (ECLI:IT:COST:2009:164)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **MADDALENA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **18/05/2009**
Deposito del **29/05/2009**; Pubblicazione in G. U. **03/06/2009**
Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 16/10/2006, n. 22.
Massime: **33455 33456**
Atti decisi: **ric. 3/2007**

SENTENZA N. 164 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, recante «Ulteriori modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998 n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14 dicembre 2006, depositato in cancelleria il 9 gennaio 2007 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2009 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella d'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, recante «Ulteriori modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998 n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)», pubblicata nel B.U.R. n. 45 del 31 ottobre 2006, denunciandone il contrasto con l'art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e con l'art. 9 della Costituzione.

Il ricorrente premette che l'art. 3 denunciato, tra l'altro, dispone, al comma 1, quanto segue: «Al comma 1 dell'articolo 34 della l.r. n. 11/1998 le parole "e artificiali" sono soppresse»; inoltre, al comma 2 stabilisce: «Dopo il comma 1 dell'art. 34 della l.r. n. 11/1998, come modificato dal comma 1, è inserito il seguente: "1-bis. Per i laghi artificiali, intesi come massa d'acqua ottenuta sbarrando con opere ingegneristiche una sezione del collettore di un bacino idrografico, a volte costituito da un preesistente lago naturale, i comuni perimetrano le eventuali fasce di salvaguardia con la procedura di cui al comma 5 e disciplinano gli interventi in esse consentite"»; ed ancora lo stesso art. 3, al comma 5, prevede: «Al comma 4 dell'art. 34 alla l.r. n. 11/1998 le parole: "nelle zone circostanti le zone umide e i laghi naturali o artificiali di cui al comma 3" sono sostituite dalle seguenti: "nelle fasce circostanti le zone umide e i laghi naturali di cui al comma 3"».

Ciò precisato, l'Avvocatura erariale evidenzia che, quanto disposto dall'impugnato art. 3 della legge regionale n. 22 del 2006, comporta la sottrazione dei luoghi contermini ai laghi artificiali alla disciplina riservata ai laghi naturali dall'art. 34 della precedente legge della Regione Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), per sottoporli, invece, «a tutela paesistica solo in via eventuale e solo entro gli ambiti spaziali espressamente perimetrati dagli strumenti di pianificazione comunale». In questa prospettiva andrebbero letti – secondo la difesa dello Stato – anzitutto «la sottrazione dei laghi artificiali al divieto di edificazione, e quindi alla tutela, previsti per le zone umide e le fasce territoriali circostanti le stesse e i laghi naturali (comma 1)». Ed altresì «la eventuale perimetrazione di fasce territoriali tutelate intorno ai laghi artificiali, la definizione e la disciplina degli interventi realizzabili in tali ambiti», in quanto «operazioni rimesse allo strumento di pianificazione comunale (comma 2)». Infine, confermerebbe l'effetto innanzi evidenziato «la diversificazione del regime giuridico fra i territori contermini ai laghi naturali e quelli circostanti i laghi artificiali, in quanto i limiti e le condizioni previste per la esecuzione di interventi edilizi nel primo tipo di aree non trovano applicazione nelle zone territoriali di cui alla seconda tipologia».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la denunciata norma contrasterebbe con l'art. 9 Cost. ed eccederebbe, la «potestà legislativa riconosciuta alla Regione Valle d'Aosta in materia di urbanistica e tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 2, lett. *g*) e *q*), dello statuto speciale di autonomia»; competenza primaria, questa, che deve pur sempre esercitarsi «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale».

A tal fine, si argomenta nel ricorso, il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale «dà attuazione all'articolo 9 della Costituzione», prevede, all'art. 142, «che i territori contermini ai laghi, senza alcuna distinzione, abbiano valenza paesaggistica e necessitino di adeguata tutela» e si deve reputare che siffatta norma costituisca un «limite alla potestà regionale in quanto norma fondamentale di riforma economico-sociale finalizzata a garantire standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale»; di qui, il contrasto della norma denunciata con i parametri innanzi evocati.

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Valle d'Aosta, la quale, riservandosi nel prosieguo di argomentare a sostegno delle proprie ragioni, ha chiesto «il rigetto del ricorso in quanto inammissibile ed infondato».

3. – In prossimità dell'udienza del 10 marzo 2009, la Regione autonoma Valle d'Aosta ha depositato memoria con la quale chiede che la questione dell'art. 3 della legge regionale n. 22 del 2006 venga dichiarata infondata.

Secondo la difesa regionale, non sussisterebbe la dedotta lesione dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, e successive modificazioni, che lo Stato ritiene essersi realizzata, in forza della norma denunciata, con la sottrazione dei laghi artificiali ai divieti regionali di edificazione, giacché il vincolo paesaggistico non comporterebbe una «inedificabilità assoluta delle zone protette ma il loro assoggettamento ad un regime di immodificabilità relativa per il quale ogni intervento deve essere preceduto dal rilascio dell'apposita autorizzazione di cui all'art. 146 del Codice».

Sicché, argomenta ancora la Regione, mentre il vincolo di immodificabilità assoluta continua ad applicarsi ai laghi naturali, per quelli artificiali vi sarebbe il regime di immodificabilità relativa di cui agli artt. 142 e ss. del Codice, anche perché essi non necessiterebbero sempre di «salvaguardie particolarmente incisive tali da giustificare un divieto assoluto, anche alla luce del fatto che le sponde di molti bacini in questione sono destinate al soddisfacimento di esigenze ricreative o turistiche».

L'art. 3 denunciato involgerebbe, quindi, «profili eminentemente urbanistici, senza in alcun modo comprimere le esigenze di tutela paesaggistica», confermate peraltro dal Piano territoriale paesistico del quale la Regione Valle d'Aosta si è dotata con la legge n. 11 del 1998, nell'esercizio della potestà in materia di “tutela del paesaggio” di cui all'art. 2, comma 1, lettera *q*), dello statuto speciale di autonomia.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, recante «Ulteriori modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998 n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

La norma denunciata, al comma 1, sopprime le parole «e artificiali» presenti nel comma 1 dell'articolo 34 della citata legge della Regione Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), così da sottrarre i laghi artificiali ai divieti di edificazione per una profondità di metri cento dalle sponde. Inoltre, il medesimo art. 3 censurato, al comma 2, introduce, dopo il comma 1 di detto art. 34, il comma 1-*bis*, il quale stabilisce: «Per i laghi artificiali, intesi come massa d'acqua ottenuta sbarrando con opere ingegneristiche una sezione del collettore di un bacino idrografico, a volte costituito da un preesistente lago naturale, i comuni perimetrano le eventuali fasce di salvaguardia con la procedura di cui al comma 5 e disciplinano gli interventi in esse consentite». Al tempo stesso vengono abrogati, dal comma 3 della disposizione denunciata, il comma 2-*bis* dell'art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998 e l'art. 16, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2005 (che aveva introdotto detto comma 2-*bis*), recanti una disciplina in parte analoga a quella ora dettata dal comma 1-*bis*. Viene, poi, operato, in base al comma 5, un intervento di coordinamento sul comma 4 dello stesso art. 34, sostituendo, alle parole «nelle zone circostanti le zone umide e i laghi naturali o artificiali di cui al comma 3», le parole: «nelle fasce circostanti le zone umide e i laghi naturali di cui al comma 3». Infine, la disposizione denunciata, in forza del proprio comma 7, riscrive il comma 5 dell'art. 34 anzidetto, il quale

disciplina, tra l'altro, i poteri dei Comuni nell'individuare e delimitare gli ambiti delle zone umide, dei laghi naturali e delle rispettive zone circostanti, non contemplando più i laghi artificiali.

Secondo il ricorrente, la normativa censurata contrasterebbe con l'art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e con l'art. 9 della Costituzione, giacché – nel sottrarre i luoghi contermini ai laghi artificiali alla disciplina riservata ai laghi naturali dall'art. 34 della precedente legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 1998, per sottoporli, invece, «a tutela paesistica solo in via eventuale e solo entro gli ambiti spaziali espressamente perimetrati dagli strumenti di pianificazione comunale» – eccederebbe la potestà legislativa primaria riconosciuta dallo statuto in materia di urbanistica e tutela del paesaggio, la quale deve pur sempre esercitarsi «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale». A tal fine, infatti, il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale «dà attuazione all'articolo 9 della Costituzione», prevede, all'art. 142, «che i territori contermini ai laghi, senza alcuna distinzione, abbiano valenza paesaggistica e necessitino di adeguata tutela» e si deve reputare che siffatta norma costituisca un «limite alla potestà regionale in quanto norma fondamentale di riforma economico-sociale finalizzata a garantire standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale».

2. – In via preliminare, occorre osservare che con l'art. 26, comma 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 24 dicembre 2007, n. 34 (Manutenzione del sistema normativo regionale. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni) – pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Valle d'Aosta 15 gennaio 2008, n. 3 – si è intervenuti nuovamente sull'art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998, come modificato dalla legge regionale n. 22 del 2006, stabilendo: «Al comma 1-bis dell'articolo 34 della L.R. n. 11/1998, sono aggiunte, infine, le seguenti parole: "fermo restando il rispetto dei vincoli paesaggistici di cui alla normativa statale vigente"».

Tale ultima formulazione del citato art. 34, facendo appunto salvi i vincoli paesaggistici stabiliti dalla normativa statale, comporta un mutamento sostanziale della disciplina relativa ai laghi artificiali, giacché per essi varrebbe il vincolo *ex lege* disposto dall'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, mentre per i laghi naturali la norma regionale appresterebbe – sotto il solo profilo del divieto di edificazione – una tutela più intensa rispetto a quella statale.

Tuttavia, in assenza di elementi tali da far ritenere che la norma impugnata, che è rimasta in vigore per più di un anno nella sua formulazione precedente alla modifica del 2007, non abbia avuto attuazione *medio tempore*, è da escludere che possa addivenirsi ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere, dovendosi così procedere allo scrutinio nel merito delle censure avanzate con il ricorso.

3. – La questione è fondata.

3.1. – Deve anzitutto rammentarsi che la Regione Valle d'Aosta è titolare, in forza dello statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia urbanistica e di tutela del paesaggio [art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)]. Tale potestà deve, quindi, esercitarsi «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale».

Questa Corte, con la sentenza n. 151 del 1986, ha già affermato (anche nei confronti della Valle d'Aosta) che le disposizioni della cosiddetta "legge Galasso" (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse

ambientale», convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431) costituiscono norme «di grande riforma economico-sociale» e, segnatamente, ciò «appare incontrovertibile» per l'art. 1, comma primo, di detta legge, che impone il vincolo paesaggistico ed elenca i beni protetti.

La stessa qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale» deve ascriversi all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la cui elencazione delle aree tutelate per legge (sulla quale la più recente novella recata dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio», non ha inciso) si delinea in modo sostanzialmente analogo a quella prevista dall'art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 431 del 1985, che ha modificato l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382). In particolare, il vincolo paesaggistico viene, e veniva allora, a gravare anche sui «territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi».

L'art. 142 citato – come già la "legge Galasso" – non distingue, ai fini della tutela paesaggistica, tra laghi naturali e laghi artificiali, con ciò dovendo intendersi che anche questi ultimi sono in essa ricompresi, ben potendo costituire realtà significative sotto il profilo naturale, estetico e culturale. Peraltro, una implicita equiparazione tra laghi naturali ed artificiali a fini di protezione ambientale si desume da una pluralità di fonti normative, tra cui l'art. 1 del d.P.R. 13 marzo 1976, n. 488 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971) e gli artt. 54 (inserito nella sezione dedicata alla difesa del suolo e lotta alla desertificazione) e 74 (inserito nella sezione relativa alla tutela delle acque dall'inquinamento) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

3.2. – Con la norma impugnata – e, segnatamente, con i commi 1, 2, 3, 5 e 7 della norma medesima, su cui in realtà soltanto si appuntano le censure del ricorrente – la Regione Valle d'Aosta ha sottratto ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali. Ciò trovando ulteriore conferma nel fatto che, in base al comma 5 dell'art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998, come modificato dal censurato art. 3, comma 7, della legge regionale n. 22 del 2006, «l'individuazione e la delimitazione delle zone umide e dei laghi naturali costituiscono parte integrante del PRG» (Piano Regolatore Generale), il quale, ai sensi dell'art. 12 della stessa legge regionale n. 11 del 1998, «tenuto conto del PTP [Piano Territoriale Paesistico] [...] provvede alla tutela dei beni culturali, ambientali e naturali e possono essere sottoposte a periodiche revisioni, recependo le modificazioni verificatesi; sono fatte salve le individuazioni e le delimitazioni delle zone umide e dei laghi naturali effettuate e approvate ai sensi della normativa in materia urbanistica e di pianificazione territoriale previgente alla data di entrata in vigore della presente legge».

Pertanto, l'art. 3, commi 1, 2, 3, 5 e 7, della legge regionale n. 22 del 2006, avendo sottratto le zone contermini ai laghi artificiali al regime di tutela *ex lege* imposta dall'art. 142 del Codice, nonché dall'originario art. 34 della legge regionale n. 11 del 1998, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 3, 5 e 7, della legge della

Regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, recante «Ulteriori modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998 n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.