CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **197/2014** (ECLI:IT:COST:2014:197)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASSESE** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del **10/06/2014**; Decisione del **07/07/2014**
Deposito del **11/07/2014**; Pubblicazione in G. U. **16/07/2014**
Norme impugnate: Artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25/03/2013, n. 3, che modificano vari artt. della legge della Regione Piemonte 05/12/1977, n. 56.
Massime: **38069 38070 38071**
Atti decisi: **ric. 65/2013**

SENTENZA N. 197

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 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», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-29 maggio 2013, depositato in cancelleria il 4 giugno 2013 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.− Con ricorso notificato il 27-29 maggio 2013 e depositato il successivo 4 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale degli artt. 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».

Gli artt. 4 e 16 – che sostituiscono rispettivamente l'art. 3, comma 1, lettera c), della legge reg. n. 56 del 1977 (introducendo in ambito sub-regionale o sub-provinciale degli strumenti di pianificazione paesaggistica atipici rispetto a quelli previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), e l'art. 8-quinquies, commi 5 e 7, della stessa legge reg. (che disciplina il procedimento di formazione dei suddetti strumenti di pianificazione) – sono impugnati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, poiché, non prevedendo un coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali, contrastano con l'art. 145, comma 5, del citato d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 18, che sostituisce l'art. 9, comma 4, della legge reg. n. 56 del 1977, è anch'esso censurato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché (nel disporre che «i provvedimenti cautelari di inibizione e sospensione hanno efficacia sino alla conclusione dell'istruttoria per l'inclusione del bene, ove occorra, negli elenchi previsti dal decreto legislativo n. 42/2004 o per l'eventuale introduzione di prescrizioni nei piani territoriali, nel PPR o nel piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, nei piani regionali dei parchi e delle riserve naturali, nei PRG, recanti i provvedimenti definitivi per la tutela del bene; tali provvedimenti perdono in ogni caso efficacia decorso il termine di novanta giorni dalla loro adozione») contrasta con l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui «l'inibizione o sospensione dei lavori disposta ai sensi del comma 1 cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione all'albo pretorio della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138 o all'articolo 141, ovvero non sia stata ricevuta dagli interessati la comunicazione prevista dall'articolo 139, comma 3».

L'art. 21 – che sostituisce l'art. 10 della legge reg. n. 56 del 1977 e che prevede, al comma 4, che non costituiscono variante le modifiche agli strumenti urbanistici che «correggono errori materiali, che eliminano contrasti fra enunciazioni dello stesso strumento quando sia evidente e univoco il rimedio o che consistono in correzioni o adeguamenti di elaborati del piano tesi ad assicurare chiarezza e univocità senza incidere sulle scelte della pianificazione o in meri aggiornamenti cartografici in materia di difesa del suolo derivanti dall'adeguamento degli strumenti urbanistici», né «le modifiche al PPR o al piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici riguardanti specificazioni, aggiornamenti o adeguamenti degli elementi conoscitivi o specificazioni della delimitazione delle aree soggette

a tutela paesaggistica, anche in conseguenza di adeguamenti effettuati ad opera degli strumenti di pianificazione» – viene impugnato per contrasto con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, e conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, perché non prevede l'obbligo di co-pianificazione con il Ministero per i beni e le attività culturali relativamente agli adeguamenti dei piani sott'ordinati.

L'art. 27 – che modifica la lettera d) del comma 3 dell'art. 13 della legge reg. n. 56 del 1977, prevedendo che «nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, fatte salve le innovazioni necessarie per l'adeguamento alle normative antisismica, di contenimento dei consumi energetici e di produzione di energia mediante il ricorso a fonti rinnovabili» – viene censurato per contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), e quindi per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost, giacché la definizione della portata delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato.

L'art. 31, nella parte in cui introduce l'art. 15-bis, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977 prevedendo che il Ministero per i beni e le attività culturali partecipi alla fase di adeguamento dello strumento urbanistico al PPR solo in presenza di beni paesaggistici di cui all'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004, viene impugnato per contrasto con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 e violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché limita la partecipazione degli organi ministeriali alla presenza nel territorio di beni soggetti a vincolo paesaggistico.

L'art. 33, nella parte in cui modifica il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977, è a sua volta impugnato poiché esclude dal processo di valutazione ambientale strategica (VAS) le varianti «che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA», nonché le varianti che: a) non riducono la tutela relativa ai beni paesaggistici prevista dallo strumento urbanistico o le misure di protezione ambientale derivanti da disposizioni normative; b) non incidono sulla tutela esercitata ai sensi dell'art. 24 in materia di beni culturali ambientali; c) non comportano variazioni al sistema delle tutele ambientali previste dallo strumento urbanistico vigente. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale opera una arbitraria limitazione del campo di applicazione della disciplina statale contenuta negli artt. 6, commi 2, lettere a) e b), 3, 3-bis e 4, e 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attuativo dei principi comunitari contenuti nella 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), 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. Pertanto, la norma censurata si porrebbe in contrasto sia con l'art. 3 della predetta direttiva 2001/42/CE, violando l'art. 117, primo comma, Cost., sia con le menzionate disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 34, che sostituisce l'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977, viene impugnato in quanto stabilisce 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 per i beni e le attività culturali al procedimento di variante. Per il ricorrente, la norma si pone in contrasto con il più volte richiamato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al piano paesaggistico territoriale (PPT) della variante al PRG, sussistendo in mancanza la possibilità che successive varianti al piano regolatore generale, non vagliate dalla soprintendenza, possano disallineare lo strumento urbanistico rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico; e conseguentemente essa viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L’art. 35, che inserisce l’art. 17-bis nella legge reg. n. 56 del 1977, viene censurato – per contrasto con il comma 5 dell’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, e violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – poiché, nel disciplinare le procedure di adozione delle varianti semplificate al PRG (comma 2, lettera c) e nel disciplinare le varianti semplificate che si inseriscono nel procedimento finalizzato alla realizzazione di un’opera pubblica o di pubblica utilità (comma 6), esclude la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante; e poiché (comma 7) attribuisce efficacia vincolante, all’interno delle conferenze di servizi, al solo parere espresso dalla Regione relativo alla conformità delle varianti urbanistiche «semplificate» agli strumenti di pianificazione di livello regionale «o riferiti ad atti dotati di formale efficacia a tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di paesaggio, ambiente, beni culturali».

Infine, l’art. 61 – che sostituisce l’art. 48 della legge reg. n. 56 del 1977, prevedendo, al primo comma del nuovo art. 48, che «1. Il proprietario, il titolare di diritto reale e colui che, per qualsiasi altro valido titolo, abbiano l’uso o il godimento di entità immobiliari, devono munirsi, documentando le loro rispettive qualità, del titolo abilitativo edilizio previsto dalla normativa statale per eseguire trasformazioni urbanistiche o edilizie del territorio comunale; il titolo abilitativo edilizio è richiesto, altresì, per il mutamento della destinazione d’uso degli immobili. Tale titolo non è necessario per i mutamenti della destinazione d’uso degli immobili relativi ad unità non superiori a 700 metri cubi che siano compatibili con le norme di attuazione del PRG e degli strumenti esecutivi» – viene impugnato per contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», contenuti negli artt. 6, 10 e 22, comma 3, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 e, di conseguenza, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. poiché non prevede la necessità di titolo abilitativo per tali mutamenti di destinazione d’uso.

2.– Si è costituita la Regione Piemonte concludendo per il rigetto e la parziale inammissibilità del ricorso.

Quanto agli artt. 4 e 16 della legge reg. n. 3 del 2013, la Regione rileva che gli strumenti di pianificazione di cui al livello sub-regionale e sub-provinciale (indicati alla lettera c del comma 1 dell’art. 4) sono uno sviluppo di quelli dettati alla precedente lettera a), che necessariamente dovranno tener conto del già previsto coinvolgimento degli organi ministeriali senza replicarne la previsione.

Ugualmente infondata, per la resistente, si presenta la censura riferita all’art. 18, che sembrerebbe disciplinare il termine di decadenza dei provvedimenti cautelari in maniera identica a quanto prescritto dall’art. 150 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quanto all’art. 21, la Regione osserva che la norma è dettata da esigenze di semplificazione del procedimento urbanistico, riferito a specificazioni, aggiornamenti e adeguamenti degli elementi conoscitivi di strumenti di pianificazione già concordati con la procedura di cui al comma 5 dell’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e che quindi non possono essere interpretate quale surrettizia inclusione di varianti.

Anche la censura all’art. 27 viene ritenuta infondata, poiché le innovazioni necessarie per l’adeguamento alle normative di contenimento energetico non rientrano concettualmente e normativamente nella materia «edilizia» bensì in quella dell’«ambiente» e dell’«energia».

Altrettanto priva di fondatezza si appalesa, per la resistente, l’impugnazione dell’art. 31, in quanto la norma non va letta come una limitazione alla partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali alla fase di adeguamento dello strumento urbanistico al PPR.

La Regione ritiene parimenti infondata la censura mossa all’art. 33, poiché – non comprendendosi il motivo per cui le varianti che non riducono la tutela dei beni paesaggistici o

le misure di protezione ambientale non possano essere escluse dal processo di VAS – con riferimento alla impugnata ipotesi prevista dalla prima parte del comma 6 della norma (recante l'esclusione dalla VAS, ferma restando la VIA, delle varianti che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni), occorre considerare che sempre tale articolo comprende già la preventiva acquisizione del parere delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica culturale e ambientale. Mentre, per quanto concerne la VAS, essa è prevista per le modificazioni al PRG che riguardano i procedimenti di riordino di cui al piano di alienazioni e valorizzazioni immobiliari previsti dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), che non possono in ogni caso ridurre la dotazione complessiva di aree per servizi al di sotto della soglia minima prevista dalla legge regionale urbanistica.

Riguardo agli artt. 34 e 35, la resistente osserva che – giacché l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 si limita a prevedere che la Regione assicuri la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica –, una volta garantita a monte tale conformazione ed adeguamento, non si comprende perché le varianti conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica debbano replicare la prevista procedura. Peraltro, per la Regione, in ogni caso l'art. 34, comma 3, definisce le varianti generali e per esse (cioè per la conformazione e approvazione) richiama la procedura (ivi compresa la VAS) di cui all'art. 15, così come modificato e sostituito dall'art. 30 della legge reg. in questione, non impugnato dal Governo: da ciò l'inammissibilità del dedotto motivo, con riguardo anche alle varianti strutturali di cui al comma 4 dell'art. 34.

Infine, quanto all'art. 61, la resistente ritiene di avere inteso applicare proprio il principio che il ricorrente ha ritenuto leso, in quanto l'art. 6, comma 6, del d.P.R. n. 380 del 2001 non può essere interpretato se non nel senso che è quello di consentire alle Regioni l'estensione delle categorie di interventi edilizi senza titolo abilitativo, fatte espressamente salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali ed edilizi, che altrimenti rischierebbero una sovrapposizione contraria allo stesso esercizio delle funzioni proprie delle amministrazioni regionali e locali. D'altra parte, la Regione rileva che la disposizione censurata, nell'escludere la necessità del titolo abilitativo per il mutamento di destinazione d'uso degli immobili de quibus, ne condiziona la compatibilità con le norme di attuazione del PRG e degli strumenti esecutivi.

3.− Con atto depositato l'11 novembre 2013, la Regione Piemonte – sottolineato che con la propria legge regionale 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013) «ha integralmente modificato le norme impugnate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» – ha proposto istanza di cessazione della materia del contendere, ovvero di estinzione del giudizio in caso di rinuncia da parte del ricorrente e successiva accettazione della Giunta regionale.

4.− Con atto depositato il 6 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri – ritenuto che le modifiche apportate dalla sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 «appaiono idonee ad eliminare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati dal Governo» – ha rinunciato parzialmente alla impugnazione, «essendo venuti meno i motivi del ricorso», limitatamente ai censurati artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61. Viceversa egli ha reputato ancora validi gli ulteriori motivi di impugnazione riferiti agli artt. 33 e 34, rispetto ai quali dette modifiche non sono ritenute idonee a rimuovere i già rilevati profili di incostituzionalità.

5.− Con delibera depositata il 9 maggio 2014, la Regione Piemonte ha accettato la rinuncia parziale.

Considerato in diritto

1.− Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale degli artt. 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».

2.− Preliminarmente, va rilevato che, nelle more del giudizio, è stata emanata la legge della Regione Piemonte 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013), che – agli artt. 2, 3, 4 e 5 – ha sostituito numerose disposizioni della legge reg. n. 56 del 1977, quali già modificate dalla legge reg. n. 3 del 2013, tra cui anche quelle oggetto di impugnazione.

In ragione di ciò, la resistente – sottolineato che la sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 «ha integralmente modificato le norme impugnate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» – ha proposto istanza di integrale cessazione della materia del contendere, ovvero di estinzione del giudizio in caso di rinuncia da parte del ricorrente e successiva accettazione della Giunta regionale. A sua volta, il Presidente del Consiglio dei ministri – rilevato che le modifiche apportate dalla menzionata legge reg. n. 17 del 2013 «appaiono idonee ad eliminare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati dal Governo» – ha rinunciato parzialmente alla impugnazione, «essendo venuti meno i […] motivi del ricorso», limitatamente agli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61; tale rinuncia parziale, ritualmente notificata, è stata accettata dalla Regione resistente. Il ricorrente ha invece inteso ancora validi gli ulteriori motivi di impugnazione riferiti agli artt. 33 e 34, rispetto ai quali dette modifiche non sono ritenute idonee a rimuovere i già rilevati profili di incostituzionalità.

Conformemente alla giurisprudenza costante di questa Corte (sentenze n. 141, n. 54 e n. 40 del 2014; ordinanze n. 38 del 2014 e n. 316 del 2013), la rinuncia parziale alla impugnazione, formalizzata dalla parte ricorrente ed accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo relativamente alla impugnazione dei menzionati articoli, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.− Sempre preliminarmente – tenuto conto che la Regione resistente ha proposto (prima della formalizzazione della rinuncia parziale) istanza di generale cessazione della materia del contendere, deducendo che la legge reg. n. 17 del 2013 «ha integralmente modificato le norme impugnate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» – deve rilevarsi che l'Avvocatura generale dello Stato (nel contesto del sopra richiamato atto di rinuncia parziale) ha eccepito che «Permangono invece validi gli ulteriori motivi di impugnazione […] segnatamente con riferimento agli articoli 33 e 34», in quanto «Le modifiche ad essi introdotte, infatti, non sono state ritenute idonee a rimuovere i profili di illegittimità costituzionale già rilevati con il ricorso introduttivo del presente giudizio».

Poiché il Presidente del Consiglio dei ministri contesta solo il carattere non satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso, delle sopravvenute modifiche normative (nulla eccependo, peraltro, in ordine alla effettiva configurabilità dell'altro requisito della mancata attuazione medio tempore delle norme medesime), questa Corte deve condurre il proprio vaglio sul contenuto di dette modifiche, onde verificare la possibilità di pronunciare la richiesta cessazione della materia del contendere rispetto a tali norme (sentenze n. 108, n. 97, n. 86 e n. 72 del 2014).

3.1.− L'art. 33 della legge reg. n. 3 del 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 sopravvenuta legge reg. n. 17 del 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».

Dalla comparazione (condotta all'esclusivo fine di valutare il contenuto satisfattivo o meno dello ius superveniens) della disposizione oggetto di impugnazione con quella sopravvenuta emerge come – sebbene il legislatore regionale abbia effettivamente operato in senso tendenzialmente satisfattivo rispetto alla domanda di parte ricorrente, eliminando la previsione della generale esclusione dal processo di VAS delle varianti di limitate dimensioni regolate dal medesimo art. 16-bis, nonché delle specifiche varianti di cui alle lettere a), b) e c) – va tuttavia rilevato che, anche nella nuova formulazione del comma 6 dell'art. 16-bis, permane (ed anzi viene assunta quale regola generale nell'intero contesto dell'art. 16-bis) 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 (pur se fortemente innovativo rispetto al censurato precedente nucleo precettivo, e pertanto non soggetto ad un trasferimento della questione: sentenze n. 87, n. 44 e n. 23 del 2014) non si presenta come integralmente satisfattivo, e rende quindi impraticabile la soluzione della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, determinando nel contempo la necessità di operare il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata.

3.2.− Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013 (nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977) 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).

Poiché la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei princípi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010), va innanzitutto sottolineato, in termini generali, 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 (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)» (sentenza n. 300 del

2013).

Altrettanto costantemente questa Corte ha affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attuativo dei principi comunitari contenuti nella 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» (sentenze n. 227, n. 192, n. 129 e n. 33 del 2011), 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 (sentenza n. 398 del 2006).

É indubbio, pertanto, «che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-quinquies; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi; scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione» (sentenza n. 58 del 2013).

3.3.− Il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977 (come sostituito dal censurato art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013) si inseriva nel contesto dei procedimenti di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti, disciplinate dall'art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), finalizzati alla attuazione del «piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari», che comportino variante al piano regolatore generale (PRG) ai sensi del comma 1 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977 nel testo sostituito dal medesimo art. 33. La norma censurata prevedeva, come detto, 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 di tutte codeste varianti non solo dalla valutazione ambientale strategica, ma anche dalla stessa verifica di assoggettabilità (diversamente da quanto previsto per le altre modificazioni al PRG, dal comma 5), 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.». Tali disposizioni prevedono che la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipenda, non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata significatività dell'impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale che detti interventi (seppure non estesi) concretamente hanno capacità di produrre (come espressamente previsto dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Né assume alcun rilievo l'inciso contenuto nel primo periodo della norma de qua, secondo cui, per le varianti che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di VIA (comma 6, primo periodo). Questa Corte ha infatti rilevato come sia «erroneo il convincimento […] circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), 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» (sentenza n. 58 del 2013).

3.4.− Pertanto, l'art. 33 della legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, nella parte in cui sostituisce il comma 6 dell'art. 16-bis della legge reg. n. 56 del 1977, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, con assorbimento degli altri profili riferiti alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.

4.− A sua volta, l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 è stato impugnato nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. n. 56 del 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.

I commi da 14 a 18 dell'art. 3 della sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 sostituiscono diverse disposizioni della norma impugnata. In particolare: a) il comma 15 dell'art. 3 dispone che «Al comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, le parole "; la pronuncia medesima si intende positiva se essa non interviene entro il termine predetto." sono sostituite dalle seguenti: " Per le 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, contestualmente all'invio alla provincia, la deliberazione medesima è trasmessa anche al Ministero per i beni e le attività culturali che, entro quarantacinque giorni dalla ricezione, si pronuncia in merito alla conformità della variante al PPR. La pronuncia della provincia o della città metropolitana e la pronuncia del Ministero si intendono positive se non intervengono entro i termini sopra citati."»; b) il comma 16 dell'art. 3 dispone che «16. Al comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, dopo le parole "essere corredata del definitivo parere favorevole della provincia o della città metropolitana" sono inserite le seguenti: "; se il Ministero ha espresso parere di non conformità con il PPR, la deliberazione di approvazione deve dare atto del recepimento delle indicazioni espresse dal Ministero oppure essere corredata del definitivo parere favorevole del Ministero"»; c) il comma 17 dell'art. 3 dispone che «17. All'ultimo periodo del comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, le parole "e alla Regione" sono sostituite dalle seguenti: ", alla Regione e al Ministero"».

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), Cost. – le modifiche apportate alla norma censurata non assumono contenuto satisfattivo, giacché la prevista estensione di tale partecipazione all'organo ministeriale risulta limitata 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 (che anche in questo caso è comunque dotato di un contenuto innovativo rispetto alla norma originaria che, come detto, impedisce il trasferimento della questione), non contemplando nella sua latitudine applicativa tutte «le varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale» regolamentate dall'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977 (varianti generali, strutturali e parziali, di cui rispettivamente ai commi 3, 4 e 5), assume dunque una portata che

(come affermato dal ricorrente) non ne soddisfa integralmente le pretese, con conseguente inidoneità (anche in questo caso) a costituire presupposto per la declaratoria di cessazione della materia del contendere invocata dalla Regione Piemonte.

4.1.− Nel merito, la questione è fondata.

Il ricorrente censura il comma 2 dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977, come sostituto dall'art. 34 della legge reg. n. 3 del 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 (come detto) la partecipazione del Ministero competente – per contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (che impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al PPT della variante al PRG, sussistendo in mancanza la possibilità che successive varianti al piano regolatore generale, non vagliate dalla soprintendenza, possano disallineare lo strumento urbanistico rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico), e conseguentemente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Orbene, con riferimento alle varianti e revisioni al piano regolatore generale, comunale e intercomunale, va rilevato che l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 (sostitutivo dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977) – 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 (peraltro con riferimento alla sola adozione delle varianti parziali descritte nel precedente comma 5) 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 – in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come anche riconosciute dalla costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) – specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). 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. n. 42 del 2004 (sentenze n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) – 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» (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, nella specie, 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 (sentenza n. 437 del 2008).

4.2.− Pertanto l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977, deve essere anch'esso 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.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’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);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 34 della stessa legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, che sostituisce l’art. 17, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 56 del 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;

3) dichiara, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61 della medesima legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.