



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Valle Aosta	Legge n° 15 del 16/06/2021	BUR n°30 del 18/06/2021
ID:15768	Esito: Impugnativa	(Scadenza 17/08/2021)

Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2021, misure di sostegno all'economia regionale conseguenti al protrarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023.

La legge regionale n. 15/2021 reca norme di assestamento di bilancio, misure di sostegno all'economia regionale per il 2021 connesse al protrarsi dell'emergenza da COVID-19 finanziate con l'avanzo di amministrazione 2020 e altre disposizioni, tra le quali le "Disposizioni in materia di contabilità, attività turistico-ricettive commerciali e urbanistica" contenute nel Capo I del Titolo VI.

In particolare, l'art. 56, comma 1 reca "Disposizioni in materia urbanistica ed edilizia. Modificazioni alla legge regionale n. 8/2020" ed aggiunge all'art. 78, comma 7, della legge regionale n. 8/2020, il seguente periodo: "Gli interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025".

A seguito della novella, l'art. 78, comma 7 è così riformulato: "Gli interventi di cui ai commi 3 e 6 sono assentiti anche per le opere pubbliche; nel caso in cui gli interventi non rientrino tra quelli realizzabili liberamente e l'attuatore dell'intervento non sia il Comune territorialmente interessato, la realizzazione degli interventi è subordinata alla comunicazione allo stesso Comune, corredata della planimetria riportante le modifiche interne o l'area

esterna interessata, del nulla osta del proprietario o del titolare di altro diritto reale di godimento e della dichiarazione che l'intervento è necessario all'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Gli interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025".

L'effetto della modifica è assentire fino al 31 luglio 2025 gli interventi temporanei, previsti dall'art. 78 comma 6, ove relativi alle opere pubbliche. Rimane fermo, invece, il termine generale del 30 aprile 2022 stabilito dallo stesso comma 6, applicabile in presenza di interventi non relativi ad opere pubbliche.

L'art. 78 della legge regionale n. 8/2020 - già impugnato con ricorso n. 85 del 21 settembre 2020 - prevede una disciplina semplificata per realizzare opere e interventi edilizi necessari a conformare i modi di esercizio delle attività alle esigenze sanitarie di contrasto e contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, i complessi ricettivi all'aperto, gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, gli agritourismi, le attività artigianali, industriali e commerciali e le opere di interesse pubblico, consentendo la deroga alla legge regionale n. 11/1998 (legge regionale urbanistica e di pianificazione territoriale), ai relativi provvedimenti attuativi, ai piani regolatori e ai regolamenti comunali.

L'art. 78 comma 2 lettera d) della legge regionale n. 8/2020 prevede che gli interventi indicati ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 dello stesso art. 78 non siano assoggettati ai pareri e alle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'art. 3 della legge regionale n. 18/1994. Gli interventi indicati sono, pertanto, esonerati in modo indiscriminato dall'autorizzazione paesaggistica, nonostante non sia consentito alle Regioni, anche a statuto speciale, individuare ulteriori tipologie di interventi sottratte al regime autorizzatorio, in aggiunta o in difformità rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale.

Gli interventi di cui all'art. 78 comma 6 della legge regionale n. 8/2020 - richiamati dalla novella introdotta all'art. 78 comma 7 dalla legge regionale n. 15/2021 - sono interventi temporanei finalizzati a rispettare le misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le attività produttive artigianali, industriali e commerciali, quali:
a) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, immediatamente rimovibili, privi di platee e strutture rigide di tamponamento o copertura e, limitatamente alle attività produttive di tipo artigianale e industriale, di servizi igienici mobili;

- b) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, non immediatamente rimovibili, comprendenti platee e strutture rigide di tamponamento o copertura rimovibili;
- c) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio mediante utilizzo temporaneo dei locali contigui o nell'immediata prossimità dell'attività, senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso.

Gli interventi di cui alla lett. a) già rientrano tra quelli non assoggettati ad autorizzazione paesaggistica, nella misura in cui sono riconducibili alla fattispecie di esonero dal predetto titolo prevista al punto A.17 dell'Allegato A al DPR n. 31/2017, concernente le "installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo". Tutti gli altri interventi non sono, invece, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica in base alla disciplina nazionale.

Peraltro, il legislatore statale, in considerazione dell'emergenza pandemica, per promuovere la ripresa delle attività economiche, ha dettato precise norme a favore dei titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico esercenti attività economiche di ristorazione e simili, l'una destinata a operare a regime e l'altra avente carattere temporaneo, e nello specifico:

- l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76/2020, nell'attuale formulazione (come modificata dal decreto-legge n. 137/2020) recita: "Non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli artt. 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.lgs. n. 42/2004, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'art. 10, comma 4, lettera g), del medesimo Codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità di attuazione del presente comma".

- l'art. 9-ter, comma 5, del decreto-legge n. 137/2020 che recita: "Ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19, a far data dal 1° gennaio

2021 e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 2, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di cui all'art. 5 della legge n. 287/1991, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli artt. 21 e 146 del Codice di cui al D.lgs. n. 42/2004. Per la posa in opera delle strutture amovibili di cui al periodo precedente è disapplicato il limite temporale di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), del Testo unico di cui al DPR n. 380/2001".

Dal confronto con gli interventi previsti dall'art. 78, comma 6, lettere b) e c), risulta che gli interventi liberalizzati dalle disposizioni regionali sono ben più ampi di quelli autorizzati dal legislatore statale, dal momento che la norma regionale si riferisce a opere non facilmente rimovibili, mentre quella statale richiede l'amovibilità dei manufatti per escludere la necessità dei titoli autorizzatori.

Inoltre, fatta salva la disciplina temporanea valida solo fino al 31 dicembre 2021, la normativa statale mantiene comunque la necessità delle autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio negli spazi urbani prospicienti a siti archeologici o ad altri beni di eccezionale valore storico o artistico.

D'altro canto, lo spostamento al 31 luglio 2025, disposto dall'art. 56, comma 1, del termine per realizzare senza autorizzazione paesaggistica gli interventi di cui all'art. 78 comma 6, ove riguardino opere pubbliche, è sproporzionato rispetto all'ambito oggettivo del comma 6 in questione, concernente interventi temporanei finalizzati unicamente a rispettare le misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica in corso da COVID-19 per le attività produttive artigianali, industriali e commerciali.

Per altro verso, la Corte costituzionale ha più volte rimarcato che le norme regionali che dispongono proroghe, successive nel tempo, al termine di efficacia inizialmente previsto hanno l'effetto di consolidare nel tempo l'assetto "in deroga" (cfr. ad esempio, in materia di tutela della concorrenza, Corte cost. sentenza n. 233/2020: "I principi garantiti dalla normativa interna e sovranazionale possono risultare compromessi da una pluralità di proroghe che, anche se di breve durata, realizzino sommandosi tra di loro un'alterazione del mercato, ostacolando, senza soluzione di continuità, l'accesso al settore di nuovi operatori").

Del tutto irrilevante è anche la circostanza che la normativa regionale novellata non sia stata precedentemente impugnata dal

Governo (l'art. 78, comma 7, della legge regionale n. 8/2020, non specificamente impugnato dal Governo entro i termini di cui all'art. 127 Cost.), posto che "nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere" (cfr. sentenza Corte cost. n. 56/2020, che richiama le precedenti n. 39/2016, n. 231/2016 e n. 41/2017).

Alla luce di quanto sopra, l'art. 56, comma 1, della legge regionale n. 15/2021, nella parte in cui incide sull'art. 78 comma 7 della legge regionale n. 8/2020, dichiarando assentibili gli interventi temporanei previsti dall'art. 78 comma 6 anche per le opere pubbliche fino al 31 luglio 2025 - interventi, questi, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica in virtù di quanto previsto dall'art. 78, comma 2, lettera d) della legge regionale n. 8/2020 - contrasta con l'art. 146 del Codice di settore (D.lgs. n. 42/2004), e inoltre con la disciplina statale che indica le ipotesi di esonero dai predetti titoli autorizzatori (art. 149 del Codice di settore; Allegato A del DPR n. 31/2017; art. 10, comma 5, del decreto legge n. 76/2020; art. 9-ter, comma 5, del decreto-legge n. 137/2020). Per tali motivi, l'art. 56, comma 1, della legge regionale n. 15/2021 viola:

- l'art. 2 dello Statuto speciale. La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che la Regione Valle d'Aosta è bensì titolare, in forza dell'art. 2, primo comma, lettera q), dello Statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, ma tale potestà deve essere esercitata "in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale" (Corte cost., sentenza n. 164/2009). Tra i limiti inderogabili da parte della Regione, in quanto costituenti norme di grande riforma economico-sociale della Repubblica, vi è il complesso delle norme che individuano l'ambito applicativo dei titoli autorizzatori previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.lgs. n. 42/2004. Si tratta di un principio pacifico nella giurisprudenza costituzionale e costantemente affermato nei confronti delle Regioni a statuto speciale, inclusa la Valle d'Aosta (cfr. sentenza n. 238/2013, con la quale la Corte ha dichiarato illegittime alcune norme introdotte proprio dalla Regione Valle d'Aosta, recanti fattispecie di esonero dal regime dell'autorizzazione paesaggistica). Si ribadisce, invero, quanto già stigmatizzato in sede di impugnativa dell'art. 78 della legge regionale n. 8/2020, ossia che alle Regioni, anche a statuto speciale, non è consentito individuare - con riferimento ai beni paesaggistici - ulteriori tipologie di interventi sottratte al regime autorizzatorio, in aggiunta o in difformità a quanto stabilito dalla disciplina statale. La qual cosa al contrario accade con l'art. 78 comma 6, la cui

portata applicativa è ora ampliata con riferimento alle opere pubbliche, stante la previsione di cui all'art. 56, comma 1 della legge in oggetto.

- l'art. 9 Cost., in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte cost. sentenza n. 378/2007), poiché la Regione, ampliando gli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, ha determinato un ingiustificato abbassamento del livello della tutela posto a presidio dei beni paesaggistici.

- l'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. La novella introdotta dall'art. 56, comma 1, della legge regionale n. 15/2021 è censurabile anche in quanto incide sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Come già evidenziato dalla Corte costituzionale con sentenze n. 207/2012 e n. 238/2013, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale si impongono sull'autonomia legislativa delle Regioni, anche a Statuto speciale, alle quali non è consentito individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente determinati ai sensi della normativa sopra richiamata.

- l'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. La Corte ha rimarcato che il legislatore statale, tramite l'emanazione delle disposizioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.lgs. n. 42/2004, qualificate norme di grande riforma economico-sociale, "conserva il potere - anche relativamente al titolo competenziale legislativo «nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali» (per tutte, sentenza n. 51/2006) - di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono al legislatore di queste ultime ai sensi, per ciò che concerne la Regione autonoma Valle d'Aosta, di quanto prevede l'art. 2 dello statuto speciale, che limita l'esercizio del potere legislativo primario della Regione nella materia del «paesaggio» al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato" (Corte cost. sentenza n. 238/2013).

Conclusivamente, l'art. 56, comma 1, della legge regionale n. 15/2021 è costituzionalmente illegittimo e va dunque impugnato ex art. 127 Cost.

Flash