

Sentenza: 1° dicembre 2021, n. 21 del 2022

Materia: impiego pubblico, tutela del paesaggio, edilizia e urbanistica, rifiuti

Parametri invocati: artt. 9, 32, 117 commi primo e secondo, lettere l), m) q), s), e terzo comma Cost. e artt. 2, comma primo, lettere a) e q), e 3, comma primo, lettera l), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 13, commi 1 e 2, 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c), e d), e 6, lettere b) e c), e 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), e art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (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),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera d), della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);
- illegittimità costituzionale dell'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta 8/2020;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020,
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 16 giugno 2021, n. 15 (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),
- estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 2, lettera c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con due distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diversi articoli di due leggi della Regione Valle d'Aosta: la legge regionale 8/2020 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) e la legge regionale 15/2021 (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 del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2021/2023).

Per quanto riguarda la prima legge, ai fini della sentenza esaminata, rilevano le censure rivolte all'articolo 13, commi 1 e 2, sul reclutamento di personale sanitario presso la Azienda sanitaria della Valle, all'articolo 78, commi 2, lettere c) e d), 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c), sulla realizzazione di interventi edilizi che hanno un impatto sul paesaggio, e all'articolo 81, comma 3, sull'autorizzazione all'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti.

Per la legge regionale della Valle d'Aosta 15/2021 il Governo ha impugnato l'articolo 56, comma 1, che modifica la legge regionale 8/2020 posticipando il termine per la realizzazione di alcuni interventi previsti dall'articolo 78.

La Corte esaminati le motivazioni addotte dal ricorrente e i profili censurati dichiara l'illegittimità di due disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 8/2020 relativi all'autorizzazione paesaggistica (art. 78, comma 2, lettera d) e alla disciplina dei rifiuti (art. 81, comma 3).

L'articolo 78 della l.r. 8/2020 introduce deroghe alla disciplina attuativa del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo modalità semplificate per la realizzazione di opere e interventi edilizi necessari a conformare le modalità di esercizio delle attività alle esigenze sanitarie di contrasto e di 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 agriturismi, le attività artigianali, industriali e commerciali e le opere di interesse pubblico.

Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate esorbiterebbero dalla competenza regionale in materia di tutela del paesaggio, perché contrastanti con le norme statali che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica e i casi di esclusione dalla stessa (articoli 21, 146 e 149 del d.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio") e Allegato A al d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata); e, per il periodo emergenziale, articoli 181, comma 3, del d.l. 34/2020 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla l. 77/2020, n. 77, e 10, comma 5, del d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 120/2020), da intendere come norme di grande riforma economico-sociale da applicare uniformemente in tutto il territorio dello Stato.

In particolare, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 2, lettera d), che introduce deroghe alla disciplina attuativa del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo che gli interventi edilizi indicati nella norma – che comprendono anche la realizzazione di aperture su pareti esterne, da autorizzarsi con titolo semplificato (allegato B al d.P.R. 31/2017), e il posizionamento di strutture di non facile rimozione in aree sottoposte a vincolo – possono effettuarsi senza previa verifica di compatibilità paesaggistica.

Secondo la Consulta questa disposizione viola, infatti, l'articolo 2, lettera q), dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, invadendo un ambito materiale che non gli pertiene e sovrapponendosi – peraltro, parzialmente contrastandovi – a quanto disciplinato da norme statali «di grande riforma economico-sociale»: «è la legge statale, infatti, che deve regolare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica, che può modificarne i tratti o escludere talune fattispecie dall'obbligo di ottenerla», come avvenuto, in base alla legislazione statale di emergenza, per l'esenzione temporanea dall'autorizzazione per la posa in opera di strutture amovibili in aree vincolate, al fine di favorire la somministrazione di cibo e bevande all'aperto.

Deroghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale, in quanto competente in materia. Alle Regioni non è consentito introdurre deroghe a tale istituto di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, come più volte affermato dalla Corte.

L'articolo 81, comma 3, della l.r. 8/2020, che prevede la proroga ex lege delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica, è stato ritenuto

illegittimo per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La «disciplina dei rifiuti, infatti, ha precisato la Corte, va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia “naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020)» (così, sentenza n. 86 del 2021).

Le norme statali segnano, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale (tra le tante, sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti» (sentenza 76/2020).

In particolare, le Regioni sono legittimate ad intervenire, nel quadro dei principi che regolano la disciplina dei rifiuti dal Codice dell'ambiente «solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale» (ex multis sentenze 178/2019 e 149/2015)

Per le censure rimanenti la Corte ritiene:

- inammissibili le censure proposte avverso l'articolo 13, commi 1 e 2, della l.r. 8/2020 che prevede fino al 31 luglio 2022, ove si rilevi una grave carenza di personale sanitario, che la Azienda USL della Valle può assumere a tempo determinato “personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il previo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana”; che detto personale studi la “lingua mancante” e sostenga una prova di verifica dell'apprendimento, al cui esito positivo si subordina la percezione dell'indennità di bilinguismo prevista dalla normativa regionale; che si partecipi successivamente ai concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato e, in caso di assunzione, si presti servizio per almeno tre anni presso l'Azienda. Secondo il Governo tale disciplina disattenderebbe la regola fondamentale secondo cui, per svolgere in Italia una professione sanitaria, occorre conoscere l'italiano, e quindi sarebbe in contrasto con l'articolo 117, primo e terzo comma, Cost., perché quella regola generale discenderebbe sia dalla direttiva europea sul riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita nel nostro ordinamento, sia dalle norme statali di principio in materia di professioni. Risulterebbe inoltre violata la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (articolo 117, comma 2, lettera q), Cost.) per la sovrapposizione delle norme impugnate alle misure per l'incremento del personale medico già previste dalla normativa emergenziale dello Stato. La Corte ha invece accolto l'eccezione formulata dalla Regione, ha ritenuto le censure inammissibili, in quanto il ricorrente non ha individuato le competenze statutarie che sarebbero state travalicate. Quando si impugna la legge di una Regione autonoma, infatti, il ricorrente è tenuto, a pena d'inammissibilità, a indicare «i parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale», e ad illustrare le ragioni per cui la disciplina contestata rappresenta uno svolgimento illegittimo delle attribuzioni legislative regionali;
- infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, commi 3, lettera a), 4, lettere b), c) e d), e 6, lettere b) e c). Tali disposizioni, infatti, individuando una serie di opere che possono realizzarsi, per un certo tempo, con modalità semplificate, con procedure amministrative più snelle, volte all'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi, sono riconducibili alle competenze attribuite alla Regione in materia di urbanistica e piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, seppur sempre nel rispetto delle norme statali «di grande riforma economico-sociale», la cui eventuale violazione non è tuttavia stata dedotta dal ricorrente, se non per i profili afferenti alla tutela del paesaggio. Una volta eliminata la previsione sull'irrilevanza paesaggistica delle opere (articolo 78, comma 2, lettera d), della l.r. 8/2020, non sussistono pertanto ulteriori elementi di contrasto con tale disciplina;

- non fondate le questioni sollevate avverso l'articolo 56, comma 1, della l.r. 15/2021 e conseguentemente estinto il procedimento relativo all'articolo 78, comma 6, che l'articolo va a precisare. L'articolo 56 aggiunge un periodo all'articolo 78, comma 7, della l.r. 8/2020 stabilendo che “[g]li interventi di cui al comma 6 aventi carattere temporaneo sono assentiti sino al 31 luglio 2025”. Al riguardo, secondo la Corte, *«la previsione di modalità semplificate per la posa in opera degli allestimenti esterni che consentono il migliore svolgimento delle attività artigianali, industriali e commerciali rientra nelle competenze della legge regionale, purché non determini deroghe, nella specie, alla normativa statale sulla tutela paesaggistica. In tal senso, parimente rientra nelle competenze della legge regionale la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono tali modalità semplificate.»*