CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1033/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1033)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **27/10/1988**
Deposito del **15/11/1988**; Pubblicazione in G. U. **23/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13279 13280 13281**
Atti decisi:

N. 1033

SENTENZA 27 OTTOBRE-15 NOVEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7, 8 e 9 del d.l. 23 gennaio 1982, n. 9 contenente "Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti", e della legge 25 marzo 1982, n. 94, dal titolo "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, concernente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti", promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Sardegna, notificati il 22 e 23 febbraio 1982 e il 2 aprile 1982, depositati in cancelleria rispettivamente il 2 e 4 marzo e il 30 aprile successivi ed iscritti ai nn. 16, 18 e 25 del registro ricorsi 1982;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio BALDASSARRE;

Uditi l'Avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Emilia-Romagna, l'Avvocato Paolo Mercuri per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Emilia-Romagna in data 22 febbraio 1982 ha presentato ricorso, ritualmente notificato e depositato, avverso gli artt. 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, nel loro testo originario, affinché siano dichiarati costituzionalmente illegittimi:

a) per violazione degli artt. 117 e 119 Cost., in quanto conterrebbero norme di dettaglio in materie assegnate alle competenze regionali;

b) per violazione dell'art. 77 Cost., in quanto adottate con un decreto-legge emanato al di fuori dei presupposti costituzionalmente previsti e lesivo delle prerogative del Parlamento, perché di fatto ha prorogato l'efficacia di un precedente decreto-legge non convertito;

c) limitatamente agli artt. 6 e 8, per violazione dell'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento.

1.1. - Dopo essersi soffermata diffusamente sui motivi di illegittimità in riferimento all'art. 77 Cost., la ricorrente puntualizza le proprie censure in relazione ai singoli articoli impugnati.

L'art. 6 del citato decreto, nel fissare l'operatività dei programmi pluriennali di attuazione al momento della loro adozione (comunale), anziché a quello dell'approvazione (regionale), vanificherebbe le competenze regionali, che, come nel caso della Regione Emilia-Romagna, sono state esercitate sulla base della corretta concezione dei predetti programmi come atti complessi e, come tali, coinvolgenti necessariamente anche la partecipazione regionale. Inoltre, tale immediata operatività paleserebbe una violazione dell'art. 97 Cost., poiché impedirebbe al programma pluriennale di attuazione di esercitare la sua funzione di coordinamento degli interventi e delle spese regionali e comunali, oltreché degli investimenti privati.

L'art. 7 violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto conterrebbe norme di dettaglio non riconducibili ad unitarietà, sia quando estende il regime delle autorizzazioni e riduce quello delle concessioni, sia quando impone modalità procedurali, come il silenzio-assenso. Lo stesso vizio di costituzionalità è imputato dalla ricorrente all'art. 9.

L'art. 8, dal sesto al decimo comma, violerebbe, poi, gli artt. 117, 119 e 97 Cost., sia in quanto prevede la gestione diretta da parte del privato interessato di un procedimento pianificatorio il cui atto finale è una deliberazione pubblica, sia in quanto prevede, irragionevolmente, la formazione di una convenzione in virtù del silenzio della parte pubbblica, sia in quanto stabilisce norme di dettaglio su materie di competenza regionale comportanti anche lesione dell'autonomia di spesa delle regioni stesse.

Infine, la ricorrente chiede, sulla base e in conseguenza della dedotta violazione dell'art. 77 Cost., la sospensione cautelare del decreto-legge.

1.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha, innanzitutto, escluso la competenza di questa Corte a sindacare la sussistenza dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge. In

secondo luogo, ha affermato che la competenza regionale in materia di urbanistica è costituzionalmente limitata dalla determinazione, da parte dello Stato, dei principi e degli indirizzi nonché dalle leggi di riforma, quali la l. 22 ottobre 1971, n. 865 ("Programmazione e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica...") e la l. 28 gennaio 1977, n. 10 ("Norme per la edificabilità dei suoli") che, ovviamente, lo Stato può integrare anche con provvedimenti legislativi di urgenza.

In particolare, ad avviso dell'Avvocatura, l'art. 6 non solo non inciderebbe sulle potestà delle regioni relative ai programmi pluriennali di attuazione e al coordinamento, ma anzi sollecita le funzioni regionali di controllo e di armonizzazione con le scelte pianificatorie a livello comprensoriale o regionale. E anche le altre disposizioni impugnate non violerebbero l'art. 117 Cost. e, tantomeno, l'art. 119 Cost., in quanto stabilirebbero principi o, nel caso dell'art. 7, in quanto chiarirebbero semplicemente il contenuto dell'art. 48 della legge 5 agosto 1978, n. 457 ("Norme per l'edilizia residenziale") estendendo le ipotesi di autorizzazione a casi che già vi rientravano sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 31 della legge appena citata.

Infine, quanto alla richiesta di sospensiva del decreto-legge, l'Avvocatura ritiene che sia inammissibile nel nostro ordinamento.

1.3. - In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ricorrente, preso atto che gli artt. 6 e 8 del decreto-legge impugnato sono stati modificati in sede di conversione (legge 25 marzo 1982, n. 94), chiede, per questi articoli, che sia dichiarata cessata la materia del contendere, mentre mantiene ferme le altre impugnazioni.

2. - Con due distinti ricorsi, notificati rispettivamente il 23 febbraio 1982 ed il 23 aprile 1982, la Regione Sardegna ha impugnato, sulla base di identiche considerazioni, gli artt. 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, e le medesime disposizioni nel testo risultante dalla legge di conversione 25 marzo 1982, n. 94. La ricorrente ha giustificato l'identità del secondo ricorso rispetto al primo sulla base del fatto che, a suo avviso, le modifiche apportate dalle Camere non hanno fatto venir meno nessuno dei motivi posti a base delle censure prospettate contro il testo originario del decreto. Parallelamente alla ricorrente, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha presentato, anche in occasione del secondo ricorso, le stesse controdeduzioni depositate nel primo caso. Per economia del discorso, degli scritti difensivi dell'uno e dell'altro giudizio si darà ora un unico conto.

La ricorrente lamenta che gli artt. 6, 7, 8 e 9 del d.l. n. 9 del 1982, sia nel testo originario, che in quello risultante dalla conversione operata dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, ove ritenuti applicabili nei suoi confronti, violerebbero la competenza legislativa esclusiva che l'art. 3, lett. f, St. Sa. le assegna in materia di urbanistica, competenza, tra l'altro, già esercitata con la legge regionale 28 aprile 1978, n. 30.

2.1. - A sostegno del suo ricorso, la Regione Sardegna afferma che gli articoli impugnati conterrebbero norme di dettaglio, lesive, come tali, della propria competenza legislativa primaria. In particolare, gli artt. 6 e 8 si porrebbero in evidente contrasto con gli artt. 3 e 8 della citata legge regionale n. 30 del 1978. Il primo, infatti, nell'individuare gli interventi realizzabili al di fuori del programma pluriennale di attuazione, stabilisce ipotesi diverse da quelle stabilite dalla ricordata legge regionale. Il secondo, poi, introduce il c.d. silenzio-assenso, mentre la legge regionale prevede una particolare procedura imperniata sul silenzio-rifiuto.

Ad avviso della ricorrente, contro i motivi da essa addotti non si potrebbe dire che le disposizioni impugnate costituiscono norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dato il carattere procedurale amministrativo e quasi esclusivamente di dettaglio delle stesse.

2.2. - Costituitosi regolarmente in giudizio tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri sottolinea che è principio costante di questa Corte ritenere che la formulazione di programmi, come quelli stabiliti nelle leggi nn. 865 del 1971 e 10 del 1977, rientri tra le leggi di riforma, previste come limite alla competenza esclusiva della Regione Sardegna dagli artt. 3 e 4 dello Statuto. E tali piani, a suo avviso, non potrebbero arrestare la loro efficacia ai confini di singole regioni, essendo sorretti da un interesse nazionale.

Né può valere, secondo il resistente, l'argomento che la Regione ha già legiferato in materia. Poiché la legge regionale n. 30 del 1978 contiene le norme di attuazione e di integrazione della legge statale n. 10 del 1977 e poiché il decreto-legge impugnato è in realtà diretto a modificare la legge statale n. 457 del 1978, che, a sua volta, aveva innovato la disciplina disposta dalla legge n. 10 del 1977, si dovrebbe ritenere che il provvedimento impugnato mira a modificare disposizioni rispetto alle quali la legge regionale n. 30 del 1978 pone le norme di attuazione e di integrazione e che, pertanto, fungono da disposizioni di principio per quelle regionali. Più precisamente, mentre gli artt. 7 e 9 del decreto impugnato apportano modifiche agli artt. 48 della legge n. 457 e 13 (recte: 3) della legge n. 10, gli artt. 6 e 8, stabiliscono deroghe, peraltro temporanee, a quanto previsto dagli artt. 13 e 4, settimo comma, della legge n. 10. E se erano legittime le norme modificate, conclude l'Avvocatura, altrettanto deve dirsi per le norme sopravvenute, che si sostituiscono a quelle per un tempo e per casi limitati. Tanto più ciò vale, sempre secondo il resistente, se si ha presente che, in sede di attuazione, molte regioni avevano adottato norme irragionevolmente contrastanti con quelle statali.

In particolare, l'Avvocatura rileva che l'art. 6 del decreto impugnato e l'art. 3 della legge regionale, nel regolare le opere che possono realizzarsi al di fuori del programma pluriennale di attuazione, si ispirano alla medesima ratio. Tuttavia la norma statale, che permette quelle costruzioni quando vi siano almeno le opere di urbanizzazione, i piani di zona e quelli di lottizzazione, è più completa di quella regionale, che, invece, permette quelle costruzioni anche quando vi siano solo le opere di urbanizzazione.

Quanto all'art. 8, l'Avvocatura precisa che la previsione del silenzio-assenso tende a superare le vecchie macchinose procedure relative al rilascio delle concessioni edilizie che hanno finito per bloccare l'edilizia privata e per far rialzare i costi nel settore. Essa è, in ogni caso, una norma di principio, in quanto introduce, seppur per un tempo limitato, un istituto nuovo e diverso da quello previsto dalla legge regionale n. 30 del 1978.

L'art. 7, poi, introduce una serie di interventi che si potevano far rientrare già nell'ambito di applicazione dell'art. 31 della legge n. 457 del 1978, interventi che sono, comunque, riconducibili a unità concettuale e, quindi, a un principio. E, infine, l'art. 9 contiene norme di principio, che non invadono, per di più, competenze regionali, non avendo mai la Regione ricorrente prestato attenzione ai soggetti ivi previsti.

2.3. - In prossimità dell'udienza la Regione Sardegna ha presentato una memoria, con la quale contesta le argomentazioni dell'Avvocatura, tese a dimostrare che le disposizioni impugnate sono norme di principio, ricordando che tale dimostrazione è comunque inconferente rispetto a una competenza esclusiva, che è limitata soltanto dai principi generali dell'ordinamento. Né, secondo la ricorrente, si potrebbe trattare di riforme "economico-sociali", se non altro perché le norme impugnate sono state emanate per far fronte a situazioni urgenti e transitorie e perché non vale affermare che il carattere di riforme sia stato riconosciuto alle disposizioni che quelle impugnate intendono modificare, dovendo riferirsi il giudizio sul carattere delle norme alle singole disposizioni, autonomamente considerate.

In particolare, la ricorrente osserva sull'art. 6 che, se può considerarsi norma di riforma l'introduzione del programma pluriennale di attuazione, non può esserlo la norma che vi

apporta eccezioni. Quanto al silenzio-assenso introdotto dall'art. 8, la stessa Regione rileva che questo è, certo, un principio della materia, ma, per la sua temporaneità, non può essere considerata una "norma fondamentale" di riforma e, perciò, non può vincolare la propria competenza primaria. L'art. 7, poi, introduce solo eccezioni di dettaglio al principio dell'onerosità della concessione, al pari dell'art. 9, che, comunque, lederebbe l'autonomia regionale che risulterebbe violata anche quando la Regione non ha legiferato in materia, dovendo considerarsi la libertà negativa di disporre parte integrante ed essenziale della competenza attribuita.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi indicati in epigrafe prospettano varie censure d'illegittimità costituzionale nei confronti degli artt. 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 ("Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti"), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94.

Più precisamente, la Regione Emilia-Romagna sospetta l'illegittimità dei predetti articoli per l'asserito contrasto con tre distinti parametri costituzionali:

a) l'art. 77 Cost., in quanto le disposizioni impugnate sono state adottate con un decreto-legge emanato al di fuori dei presupposti di urgenza e di necessità e lesivo delle prerogative del Parlamento, perché di fatto ha, esso stesso, prorogato gli effetti di un precedente decreto non convertito, con ciò esercitando una competenza che l'ultimo comma dell'art. 77 Cost. riserva alle Camere;

b) gli artt. 117 e 119 Cost., in quanto tutti gli articoli impugnati conterrebbero norme di dettaglio, non riconducibili a principi della materia, la cui adozione vanificherebbe le competenze legislative e l'autonomia di spesa costituzionalmente assicurate alle regioni in materia di urbanistica;

c) l'art. 97 Cost., che risulterebbe violato dagli artt. 6 e 8 del decreto impugnato, i quali, impedendo l'esercizio di funzioni di coordinamento o sottraendo irragionevolmente all'amministrazione regionale parti essenziali di un procedimento pubblico di programmazione, si porrebbero in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La stessa Regione chiede, inoltre, con specifico riferimento alle dedotte violazioni dell'art. 77 Cost., che sia disposta la sospensione cautelare del decreto-legge impugnato.

Infine, sempre la Regione Emilia-Romagna, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle censure mosse agli artt. 6 e 8 del decreto-legge impugnato, per il fatto che le parti oggetto di censura non sono state convertite, con il conseguente venir meno di tutti i motivi che l'avevano indotta a dubitare della costituzionalità dei predetti articoli.

La Regione Sardegna, con i due ricorsi indicati in epigrafe, impugna i medesimi artt. 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge n. 9 del 1982, tanto nel testo originario, quanto nel testo modificato in sede di conversione, allegando in ambo i casi i medesimi dubbi di costituzionalità. In particolare, la ricorrente ritiene che i quattro articoli impugnati, stabilendo una disciplina dettagliata non riconducibile ai principi generali dell'ordinamento o alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, si pongano in contrasto con l'art. 3, lett. f), St. Sa., che attribuisce alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di "edilizia ed urbanistica". Tali dubbi sarebbero, poi, aggravati dal fatto che, quantomeno in relazione alle

materie disciplinate dagli artt. 6, 7 e 8 del decreto impugnato, la Regione avrebbe già stabilito una propria disciplina, difforme da quella statale.

Poiché tutti e tre i ricorsi ora menzionati hanno ad oggetto le medesime norme di legge, è opportuno riunire i relativi giudizi e deciderli con un'unica sentenza.

2. - Con riferimento al ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna, va preliminarmente rilevato che l'avvenuta conversione del decreto-legge n. 9 del 1982 nella legge n. 94 del 1982 fa venir meno il presupposto sul quale si basano le censure sollevate dalla ricorrente in relazione alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost. da parte del decreto stesso. Poiché, infatti, la Regione lamentava la mancanza dei presupposti costituzionali per l'adozione dei decreti-legge e la presunta illegittimità della sostanziale conversione di un decreto-legge non convertito operata attraverso la reiterazione di quel decreto, la sostituzione, con efficacia ex-tunc, della legge di conversione al decreto impugnato, fa venir meno sin dall'inizio l'atto oggetto delle predette censure, le quali, vanno dichiarate inammissibili anzitutto per questo motivo (v., da ultimo, sentt. nn. 474 del 1988, 108 del 1986 e 34 del 1985).

Consequenzialmente a ciò, va considerata assorbita anche la richiesta avanzata dalla ricorrente per ottenere la sospensiva dell'efficacia del medesimo decreto-legge.

3. - Sempre con riferimento al ricorso della Regione Emilia-Romagna, va dichiarata la inammissibilità della questione concernente gli artt. 6 e 8 del decreto-legge impugnato, involgente i profili relativi agli artt. 97 e 117 della Costituzione. In sede di conversione, infatti, sono stati sostituiti, con efficacia ex tunc, i primi due commi dell'art. 6, in modo che nel nuovo testo manca ogni riferimento alla decorrenza dell'efficacia dei programmi pluriennali di attuazione dal momento della loro adozione (da parte del comune), anziché da quello dell'approvazione (da parte della Regione), decorrenza che stava alla base di tutte le censure mosse dalla ricorrente al citato art. 6. Analoghe considerazioni valgono a proposito delle censure mosse contro l'art. 8 del medesimo decreto per la pretesa violazione degli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione, essendo stati soppressi i commi cui quelle censure si riferivano (cioè i commi che vanno dal sesto al decimo).

4. - Venendo al merito delle impugnazioni proposte tanto dalla Regione Emilia-Romagna quanto dalla Regione Sardegna, va dichiarata l'infondatezza di tutte le questioni sollevate, in quanto le norme impugnate costituiscono parti integranti di norme fondamentali delle riforme economico-sociali e, come tali, pongono limiti costituzionalmente giustificati sia nei confronti della competenza legislativa delle Regioni a statuto ordinario in materia di urbanistica (art. 117 Cost.), sia nei confronti della competenza legislativa esclusiva spettante nella stessa materia alla Regione Sardegna (art. 3 St. Sa.).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 4 e 13 del 1964, 37 del 1966, 92 del 1968, 160 del 1969, 13 del 1980, 219 del 1984, 151 del 1986, 99 del 1987), il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali si caratterizza sotto un triplice profilo:

a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che - in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono - presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale (v., spec., sent. n. 219 del 1984);

b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, "la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini" (sent. n. 4 del 1964) o un "essenziale settore economico del paese" (sentt. n. 13 del 1964, e, analogamente, n. 219 del

1984);

c) si deve trattare, inoltre, di "norme fondamentali", vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici - nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione - che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 160 del 1969) e che, in ogni caso, lascino alle Regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma (sent. n. 219 del 1984).

Analizzata sulla base dei criteri appena accennati, la normativa oggetto delle presenti impugnazioni risponde alle condizioni ivi stabilite. E ciò si afferma non certo perché tutte le disposizioni impugnate sono rivolte a modificare, direttamente o indirettamente, una legge, come la n. 10 del 28 gennaio 1977 ("Norme per la edificabilità dei suoli"), che questa Corte ha già giudicato nel suo complesso come legge di riforma economico-sociale (sent. n. 13 del 1980).

Infatti, come ha esattamente osservato la difesa della Regione Sardegna, un ragionamento del genere sarebbe viziato, in quanto farebbe dipendere da un carattere esteriore e relazionale - cioè dal rapporto della norma abrogativa o modificativa rispetto a quella abrogata o modificata - una qualificazione sostanziale, come il carattere riformatore di una disciplina, la cui sussistenza va verificata per ogni norma in sé considerata. Al contrario, il riconoscimento delle norme impugnate come appartenenti al genere delle riforme economico-sociali dipende dalla ricorrenza in concreto, in ognuna di esse, dei caratteri che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato come propri di tale categoria di norme.

4.1. - Secondo l'insindacabile giudizio del legislatore, chiaramente desumibile dalla relazione al disegno di legge di conversione e dai lavori preparatori parlamentari, il decreto-legge n. 9 del 1982 e la conseguente legge (di conversione) n. 94 del 1982 hanno il precipuo scopo di far fronte a una grave crisi nella disponibilità degli alloggi e a una situazione di emergenza, caratterizzata dal blocco dell'attività edilizia, attraverso la previsione di norme dirette ad agevolare l'acquisizione di alloggi e, soprattutto, la ripresa dell'attività produttiva del settore. Sempre secondo l'insidacabile giudizio del legislatore, una parte non secondaria della responsabilità della situazione appena ricordata era da attribuire al ritardato corso delle pratiche edilizie, dovuto alle lentezze delle amministrazioni comunali competenti al rilascio degli atti di assentimento che devono precedere i permessi rilasciati dagli stessi comuni, nonché alla concorrente macchinosità delle procedure legate all'istituto del silenzio-rigetto, allora pressoché assolutamente dominante in tal campo.

È sulla base di tale motivazione politico-sociale che lo scopo preminente della legge n. 94 del 1982 è costituito da un significativo e sostanziale allargamento delle ipotesi del silenzio-assenso (o silenzio-accoglimento) sulle istanze di autorizzazione gratuita e su quelle di concessione ad edificare per interventi di edilizia residenziale, rispettivamente previsto dagli artt. 7, terzo comma, e 8, primo comma, del predetto decreto-legge n. 9 del 1982, convertito, sul punto, senza modificazioni. Tali disposizioni, infatti, hanno esteso in modo rilevante l'area delle ipotesi in cui il silenzio serbato dal Sindaco sulle istanze per ottenere permessi di costruire a fini residenziali equivale ad accoglimento delle stesse, un'area che, per l'innanzi, era circoscritta, nella legislazione nazionale della materia, al caso previsto dall'art. 48 della legge 5 agosto 1978, n. 457 ("Norme per l'edilizia residenziale"), in base al quale l'istanza al Sindaco per ottenere l'autorizzazione a eseguire interventi di manuntenzione straordinaria in un immobile si ha per accolta qualora il Sindaco stesso non si pronunzi entro novanta giorni. E l'estensione è tale che, nel settore considerato, l'istituto del silenzio-assenso ha sostituito il proprio regime a quello del silenzio-rifiuto: un regime che innova profondamente tanto il versante dei rapporti tra amministrazione e cittadino, quanto il sistema di programmazione urbanistica, che, dato il carattere dovuto o limitatamente discrezionale del titolo di

legittimazione a costruire nei casi contemplati dalla legge impugnata (carattere che costituisce, per l'appunto, il presupposto dell'operatività del silenzio-assenso), è messo in grado di funzionare in modo più rapido ed efficiente.

Sulla scorta dei motivi appena accennati, non si può dubitare che l'introduzione del nuovo regime fondato sull'istituto del silenzio accoglimento in un settore di vitale importanza, sia per la soddisfazione di elementari e fondamentali bisogni dei cittadini (v., sentt. nn. 49 del 1987, 217 e 404 del 1988), sia per l'attività produttiva e lavorativa del sistema economico del nostro Paese (sent. n. 13 del 1980), rientri, in base ai criteri elaborati dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte, fra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Come tale, il nuovo regime non può non vincolare l'esercizio delle competenze legislative regionali, compresa quella esclusiva, nel campo dell'edilizia residenziale, salva sempre la libertà del legislatore regionale, commisurata al proprio grado di autonomia, di regolare le modalità attuative dell'istituto del silenzio-assenso, in conformità, ovviamente, con i motivi che ne hanno suggerito l'estensione.

4.2. - Analogo discorso va fatto anche in relazione alle censure che la Regione Sardegna muove all'art. 6 della legge impugnata.

Quest'ultimo articolo contiene alcune deroghe all'art. 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, che aveva istituito e disciplinato i programmi pluriennali di attuazione. In particolare, la norma impugnata, oltre a esonerare i piccoli comuni (con popolazione fino a 10.000 abitanti) dal dotarsi del programma pluriennale di attuazione e a prevedere lo snellimento delle procedure di formazione dei predetti programmi (eliminazione dell'approvazione regionale e dei pareri preventivi di altre amministrazioni statali o sub-regionali), prevede, con norme temporanee applicabili fino al 31 dicembre 1984, le opere che possono essere realizzate nelle aree non comprese nei programmi pluriennali di attuazione, identificandole negli interventi sul patrimonio edilizio esistente e negli interventi da realizzare su aree comprese nei piani di zona e su aree di completamento che siano dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali.

Con la sentenza n. 13 del 1980, questa Corte ha definito la legge n. 10 del 1977 come legge fondamentale di riforma economico-sociale proprio con specifico riferimento, fra l'altro, alla previsione dei programmi pluriennali di attuazione. Ed, invero, l'introduzione di questo strumento urbanistico, com'è ampiamente riconosciuto, è diretta a modificare profondamente le tecniche del governo pubblico del territorio, in quanto, affiancando all'ordinaria pianificazione spaziale di vincoli o di scelte conformatrici della proprietà una programmazione temporale di attività, ne ha trasformato radicalmente il senso, convertendole da strumenti essenzialmente negativi e impeditivi a strumenti di impulso, che esigono un'interazione con le attività e i progetti dei privati. A buon diritto, pertanto, l'art. 13 della legge n. 10 del 1977 è stato qualificato come norma fondamentale delle riforme economico-sociali.

Di questa natura partecipano anche le disposizioni oggetto della presente impugnazione, non solo per la parte che modifica il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, ma anche per quelle che determinano i comuni esonerati dalla adozione dei medesimi e stabiliscono eccezioni temporanee al principio di edificazione soltanto nelle aree comprese negli stessi programmi. La caratterizzazione di un istituto giuridico, infatti, non è data soltanto dalla definizione del tipo e del principio che l'ispira, ma anche dalla sua estensione e dalla sua sfera di efficacia in tutte le connotazioni essenziali che concorrono a definirle. Le eccezioni alla piena espansione di un principio non sono, da questo punto di vista, accidenti insignificanti, ma piuttosto elementi essenziali che concorrono a definire il principio stesso nella sua effettiva portata e, quindi, nella sua caratterizzazione positiva. In tal senso è, del resto, la costante giurisprudenza di questa Corte, che ha voluto significare anche questo quando, a proposito delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ha affermato che "non si può escludere l'estensione di tale qualifica a norme diverse da quelle contenenti i

principi fondamentali della riforma, purché legate con queste ultime da un rapporto di coessenzialità o di necessaria integrazione" (sentt. nn. 219 del 1984, 151 del 1986, 99 del 1987).

Né si può sostenere, in senso contrario, che la temporaneità delle deroghe previste dall'art. 6, come del resto quella relativa al silenzio-assenso sulle istanze di concessione (art. 8, primo comma), rappresenti un ostacolo insormontabile al fine di considerare le une e l'altra come parti integranti delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. L'idea che debbano essere "fondamentali" soltanto le riforme che non hanno limiti di tempo, patrocinata in tal caso dalla Regione Sardegna, non è accettabile, sia perché, se fosse vera, verrebbe espunta dalla categoria delle leggi in questione proprio l'ipotesi più importante per la quale tale categoria è stata pensata in Assemblea Costituente, cioè la programmazione economica (che è sempre a termine), sia perché il carattere riformatore di una legge è sempre commisurato, spazialmente o temporalmente, alla concreta situazione che il legislatore intende cambiare.

Più in particolare, le due ipotesi contestate dalla Regione Sardegna sono direttamente legate alle due cause che, nell'insindacabile valutazione del legislatore, avevano portato alla crisi degli alloggi e alla stasi dell'attività di costruzione: il ritardo della grande maggioranza delle Regioni nell'adottare i programmi pluriennali di attuazione e la già ricordata lentezza e macchinosità delle procedure comunali nel rilascio delle concessioni. Appare allora chiaro che la temporaneità delle riforme in discussione - vale a dire la previsione di eccezioni al principio dell'edificazione in aree comprese nei programmi pluriennali di attuazione e l'applicabilità del silenzio-assenso anche alle concessioni edilizie - mirano a riattivare un meccanismo che si riteneva inceppato momentaneamente, per un insieme di cause temporanee che hanno portato a una situazione di emergenza.

Per tali ragioni, anche le deroghe temporanee previste dall'art. 6 della legge n. 94 del 1982 si impongono, quali norme fondamentali delle riforme economico-sociali, alle Regioni ad autonomia comune e a quelle ad autonomia differenziata, che in ogni caso conservano in proposito un ampio spazio normativo, poiché le ipotesi previste dall'articolo impugnato costituiscono semplicemente un minimo al di sotto del quale le Regioni non possono andare.

4.3. - Restano, infine, da considerare le altre censure che sia la Regione Emilia-Romagna, sia la Regione Sardegna muovono all'art. 7 e all'art. 9 della legge n. 94 del 1982.

Per quel che in questa sede rileva, l'art. 7 - non modificato in sede di conversione - prevede (primo e secondo comma) alcune ipotesi di deroga al principio di onerosità della concessione edilizia, stabilito dall'art. 3 della legge n. 10 del 1977. Del pari, l'art. 9 prevede, tanto nel testo originario, quanto in quello risultante dalla legge di conversione, norme in deroga allo stesso principio, determinando alcuni casi in cui il contributo per il rilascio della concessione edilizia è dovuto in misura ridotta rispetto al suo ammontare ordinario, che, ai sensi del suddetto art. 3 della legge n. 10 del 1977, va commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. In altre parole, l'uno e l'altro articolo prevedono eccezioni o deroghe a un medesimo principio, il quale rientra indubbiamente fra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, non tanto perché stabilito in una legge che questa Corte ha già assegnato nella sua totalità a tale categoria di norme (sent. n. 13 del 1980), ma piuttosto perché il principio di onerosità della concessione incide profondamente su un punto nevralgico della disciplina della rendita fondiaria, modificando radicalmente il precedente regime. Pertanto, anche in tal caso vale il discorso svolto nel punto precedente della motivazione, in base al quale anche le deroghe o le limitazioni di un principio, legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria con lo stesso, partecipano della sua stessa natura di norma fondamentale delle riforme economico-sociali, in quanto concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi indicati in epigrafe:

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, intitolato "Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti", convertito, con modificazioni, con legge 25 marzo 1982, n. 94, sollevate, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 8, sesto, settimo, ottavo, nono e decimo comma, del decreto legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, con legge 23 marzo 1982, n. 94 sollevate, in riferimento agli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1982, n. 94, sollevate dalla Regione Sardegna in riferimento all'art. 3, lett. f, dello Statuto di autonomia della medesima Regione (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e, limitatamente agli artt. 7 e 9, dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 15 novembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.