CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **533/1988** (ECLI:IT:COST:1988:533)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **08/03/1988**; Decisione del **10/05/1988**
Deposito del **12/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **18/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11887**
Atti decisi:

N. 533

SENTENZA 10-12 MAGGIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 29 aprile 1982, n. 187 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, concernente disciplina per le zone terremotate Campania e della Basilicata"), nella parte in cui sostituisce l'art. 23 del d.l. 27 febbraio 1982, n. 57 ("Disciplina per la gestione dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata"), che modifica gli artt. 28 e 55 della legge 14 maggio 1981, n. 219 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1981, n. 75, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti"), promosso con ricorso del Presidente della

Giunta regionale della Campania, notificato il 28 maggio 1982, depositato in cancelleria il 5 giugno successivo ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 1982.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Campania, con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 28 maggio 1982, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della l. 29 aprile 1982, n. 187, nella parte in cui ha sostituito l'art. 23 del D.L. 27 febbraio 1982, n. 57, che ha modificato gli artt. 28 e 55 della l. 14 maggio 1981, n. 219.

Con l'art. 1 della l. n. 187 del 1982 è stato modificato il procedimento di formazione dei piani urbanistici relativi ai Comuni della Regione Campania e Basilicata a seguito degli eventi sismici del 1980 e del 1981. Secondo la regione le modificazioni disposte avrebbero alterato la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni e tra queste e i comuni, in violazione degli artt. 117, 118 e 128 Cost.

La regione lamenta che lo Stato abbia legiferato in materia urbanistica, ad essa attribuita dall'art. 117 Cost.: materia nella quale lo Stato (art. 81 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) avrebbe solo funzioni d'indirizzo e coordinamento.

La legge impugnata non potrebbe trovare giustificazione nella necessità di far fronte all'emergenza determinata dal terremoto, poiché a norma dell'art. 24 del d.P.R. n. 616 del 1977, in caso di calamità naturale, sarebbero di competenza dello Stato solo gl'interventi di primo soccorso, tra i quali non rientrano quelli diretti alla ricostruzione.

In particolare la regione lamenta che la normativa statale, per i piani esecutivi, abbia eliminato ogni intervento di approvazione regionale (già richiesto dagli artt. 16 e 28 della l. n. 1150 del 1942) e quindi ogni possibilità di modifica da parte della regione. Infatti all'approvazione regionale, sarebbe stato sostituito il visto del Comitato di controllo (ex art. 59 l. 10 febbraio 1953, n. 52), che è un visto di mera legittimità. Inoltre, per le varianti agli strumenti urbanistici e per le ristrutturazioni, la norma impugnata ha previsto un silenzio assenso con un termine di trenta giorni; il che renderebbe praticamente impossibile la funzione regionale di approvazione, ove si tenga presente che i Comuni della Campania disastrati sono circa quaranta. Ancora, per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge, sarebbero stati attribuiti al Sindaco poteri di scelta della procedura, con facoltà di optare per il visto del CO.RE.CO. o l'approvazione della regione, così ledendosi ulteriormente le attribuzioni regionali in materia urbanistica. Infine, con la modifica dell'art. 55 della l. n. 219 del 1981 si sarebbe introdotto un termine di approvazione di tre mesi, del tutto insufficienti a dar luogo ad un'effettiva attività di controllo.

Secondo la regione, in tal modo, lo Stato, legiferando in una materia di competenza regionale, avrebbe accresciuto le competenze dei comuni a scapito di quelle della regione, ledendo allo stesso tempo le competenze legislative e amministrative regionali, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Un'ulteriore violazione di tali norme, nonché dell'art. 128 Cost., è stato dedotto nel ricorso sotto il profilo che l'autonomia comunale dovrebbe essere disciplinata dalla legge statale senza

ledere le competenze attribuite alle regioni dagli artt. 117 e 118. Poiché l'art. 117 attribuisce l'"urbanistica" alla sfera di competenza regionale, con riferimento alla materia ed alla terminologia usata nella legge urbanistica del 1942, l'autonomia dei comuni in tale materia non potrebbe "eccedere, in danno della potestà regionale, i limiti desumibili dal sistema instaurato con la legge n. 1150 del 1942". Tali limiti invece, non sarebbero stati rispettati dalla normativa impugnata.

2. - Dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato, nell'atto di costituzione sostiene che l'art. 24 del d.P.R. n. 616 del 1977 non limita la competenza dello Stato, nel caso di catastrofe o altre calamità naturali, agli interventi di primo soccorso, escludendo che nella fase di emergenza sia compresa la ricostruzione. La "fase di emergenza", infatti, andrebbe valutata sulla base di criteri politici (non giuridici) e nel caso di specie sarebbe stata riconosciuta, in sede parlamentare, l'esigenza di considerare ricompresa in essa non solo il primo soccorso, ma anche la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate.

La normativa impugnata, pertanto, sarebbe legittima, perché diretta a far fronte ad una situazione di emergenza in relazione alla quale ogni tipo d'intervento sarebbe di competenza statale.

Si sottolinea, comunque, che non ricorrerebbe alcuna lesione delle competenze amministrative regionali concernenti l'iter di formazione dei piani urbanistici.

Non sarebbe esatto, poi, che, per i procedimenti in corso alla data in vigore della legge, i sindaci avrebbero un potere di scelta sul tipo e l'organo di controllo essendo essi, invece, vincolati a rispettare la ripartizione delle competenze, in base a precise normative.

Anche la censura mossa alla modifica dell'art. 55 non sarebbe fondata, perché congruamente, in relazione alle esigenze collegate all'evento sismico, il termine di approvazione dei piani esecutivi da parte della regione sarebbe stato fissato in tre mesi.

Inoltre, le competenze della regione in relazione alle scelte di assetto territoriale, come regolate dagli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 219 del 1981, sarebbero rimaste integre.

Le attribuzioni della regione, per quanto concerne i piani esecutivi, non sarebbero state lese infine dalla normativa impugnata, né limitate favorendo le attribuzioni dei comuni, essendo sempre riservata alla regione la funzione amministrativa in sede di scelte territoriali, di coordinamento e di controllo.

Considerato in diritto

3. - Come si è narrato, il ricorso della Regione Campania con il primo motivo censura l'art. 1 della l. 29 aprile 1982, n. 187 nella parte in cui sostituisce l'art. 23 del d.l. 27 febbraio 1982 n. 57, che modifica gli artt. 28 e 55 della l. 14 maggio 1981, n. 219.

Il nucleo della censura, che deduce la violazione degli artt. 117, 118 e 128 della Costituzione, consiste nella sostanziale modifica che si sarebbe apportata al procedimento di formazione dei piani urbanistici nei Comuni delle Regioni Campania (e Basilicata) a seguito dei noti eventi sismici del 1980 e 1981.

Attraverso la modifica dei procedimenti sarebbe stata altresì modificata la ripartizione delle competenze, provocando invasione dello Stato nelle attribuzioni regionali (legislative e amministrative) nonché una diversa ripartizione delle competenze tra regioni e comuni.

L'intervento statale non potrebbe fondarsi sull'art. 3 della l. n. 382 del 1975, sulla funzione, cioè, di indirizzo e di coordinamento, che consiste nell'identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento alla articolazione degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo.

Nella sostanza la legge impugnata avrebbe superato il limite consentito da tale attribuzione, accrescendo le competenze dei comuni e alterando l'equilibrio istituzionale che la Costituzione ha voluto proprio garantire con l'art. 117. Né potrebbe farsi riferimento all'emergenza causata dal terremoto, per giustificare il superamento dello stretto limite di competenza consentito allo Stato, poiché il terremoto legittimava lo Stato ad un primo soccorso, non ad un intervento sulle scelte urbanistiche nella fase di ricostruzione, che rientrerebbe nella gestione ordinaria e non in quella eccezionale.

Osserva la Corte, su questo punto preliminare, che appare fondato il rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo il quale l'intento legislativo, che si è espresso nella modifica della l. n. 219 del 1981, era diretto a comprendere nella fase dell'emergenza anche quella della ricostruzione, alla stregua delle risultanze degli atti parlamentari. Da essi emerge l'orientamento sicuro volto a considerare non soltanto il primo soccorso, ma anche la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate, aspetti della stessa azione politica e amministrativa nella fase programmatica e in quella operativa.

In sede di conversione del d.l. 27 febbraio 1982, n. 57 fu posta in evidenza la necessità, emersa dalla "successiva evoluzione della situazione nelle zone terremotate, nonché da una valutazione politica, di introdurre alcune modifiche alla legge n. 219", (Atti della Camera, VII legislatura p. 22193 e segg.), si intese, così, "garantire la realizzazione dei programmi già avviati durante l'emergenza ed individuare - a livello politico - il momento di raccordo tra la fase dell'emergenza con quella della ricostruzione e dello sviluppo" (Atti della Camera, disegno di legge n. 3220, pag. 2), entrambe rientrando nella stessa "situazione eccezionale". Si faceva, in tal modo, applicazione dell'art. 2 della legge 14 maggio 1981, n. 219, recante, tra l'altro, provvedimenti organici per i territori colpiti, che dichiara "di preminente interesse nazionale l'opera di ricostruzione e sviluppo delle zone delle Regioni Basilicata e Campania, nonché ogni ulteriore intervento diretto alla ricostruzione ed alla rinascita delle altre zone delle stesse regioni... colpite dall'evento sismico".

Dal complesso di queste motivazioni è dato cogliere un criterio conduttore unitario della normativa, originaria e convertita, alla stregua del quale è giustificabile il contenuto attribuito alla funzione di indirizzo e di coordinamento spettante allo Stato ai sensi dell'art. 81 (concernente l'urbanistica) del d.P.R. n. 616 del 1977.

Tale funzione ha assunto una valenza particolare per le zone terremotate, che incide sul suo oggetto e dà ragione delle modifiche alla legge n. 219 del 1981, nel rispetto delle attribuzioni, devolute alle regioni (individuate, in particolare, dagli artt. 5, 6 e 7 della stessa legge n. 219), che non appaiono vulnerate.

4. - Il ricorso si sofferma nel considerare gli effetti "emarginativi" della Regione campana (nelle sue attribuzioni concernenti le scelte territoriali, di coordinamento e di controllo), realizzati dalle modificazioni apportate dall'impugnato art. 1 della legge n. 187 del 1982 all'art. 28 della l. n. 219 del 1981 cit..

In via preliminare è da osservare che i poteri regionali inerenti all'assetto territoriale,

previsti dagli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 219 del 1981, sono rimasti integri. Le modificazioni dell'art. 28 concernono solo i piani esecutivi, rispetto ai quali soccorre il rilievo che le scelte territoriali e il coordinamento si esplicano in sede di formazione dello strumento urbanistico fondamentale, cui i piani esecutivi devono conformarsi.

Per quanto concerne gli aspetti specifici inerenti ai piani esecutivi osserva la Corte che questi sono stati distinti, ai fini del successivo controllo, a seconda che siano conformi allo strumento urbanistico vigente o contengano varianti allo stesso; nella prima ipotesi l'esame (di legittimità) sulla conformità è affidato, ai sensi dell'art. 59 della l. 10 febbraio 1953, n. 62, al controllo della competente Commissione regionale; nella seconda ipotesi, la valutazione (di merito) sulla variante resta devoluta alla competenza della regione, che può approvarla nel termine di trenta giorni. Osserva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato che, in tal modo, il procedimento, per quanto concerne il controllo, è stato accelerato senza incidere sulle scelte territoriali, che competono alla regione. Esse vengono attuate o in sede di formazione dello strumento urbanistico, dal quale il piano esecutivo è condizionato, oppure in sede di approvazione del piano esecutivo che importi una variante allo strumento urbanistico.

5. - Altra censura è rivolta alla modifica normativa dell'art. 28 della l. n. 219 del 1981, laddove essa avrebbe stabilito un regime di termini, compressivo delle funzioni regionali, per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico (vigente o adottato) o, in mancanza di questo, delle variazioni maggiorative della volumetria preesistente. Inoltre, il termine "perentorio" di trenta giorni, previsto per tale approvazione, renderebbe "praticamente impossibile" l'esercizio delle attribuzioni regionali.

Osserva la Corte che su questo punto la disciplina modificata non si diversifica da quella posta dalla l. n. 219 cit., la quale si riferiva ad entrambe le categorie dei piani.

Se, poi, si tengono presenti le ragioni inerenti alla particolare urgenza dell'adempimento delle funzioni amministrative - che caratterizza la disciplina della l. n. 187 del 1982, alla stregua dei lavori parlamentari - il termine per la formazione del silenzio-assenso regionale appare legittimamente e opportunamente inserito nel quadro degli accelerati adempimenti che si richiedono dalla stessa norma anche alle Sopraintendenze ai beni culturali e agli stessi Comuni. Del resto, il termine perentorio (e la conseguente formazione del silenzio-assenso) era previsto proprio dall'art. 28, settimo comma, della l. n. 219 del 1981, rispetto ai piani di zona, di insediamento produttivo e di recupero.

Per quanto concerne i procedimenti in corso alla entrata in vigore della legge n. 187, i Sindaci non si configurano come titolari di un potere discrezionale di scelta tra CO.RE.CO. e Regione, perché essi sono vincolati dai criteri obiettivi di ripartizione della competenza (ai fini del controllo sui piani) posti dall'art. 28 cit..

6. - Anche la censura mossa alla modifica dell'art. 55 della l. n. 219 non è fondata. In relazione alle esigenze collegate all'evento sismico, i comuni danneggiati gravemente o i comuni dichiarati sismici possono adottare i piani esecutivi ed il termine di approvazione da parte della regione è fissato in tre mesi.

Tale termine appare congruo, avuto anche riguardo alle particolari esigenze ed alla natura del procedimento, in cui l'atto regionale si inserisce.

7. - Non sussiste, poi, la violazione dell'art. 128 Cost., sotto il secondo profilo dedotto.

Si afferma nel ricorso che se la legge statale deve attuare il precetto costituzionale dell'art. 128 nel fissare l'autonomia dei comuni, tale autonomia, nella materia urbanistica, va delimitata, osservando i precetti degli artt. 117 e 118, con il rispetto della relativa competenza regionale.

Quanto si è innanzi rilevato circa le attribuzioni riservate alla regione in materia di piani esecutivi dà ragione del pieno rispetto dell'equilibrio istituzionale tra la competenza della regione e quella dei comuni, restando integri, in ogni caso, i poteri regionali circa le scelte territoriali, di coordinamento e di controllo (cfr. spec. artt. 5, 6 e 7 della l. n. 219 del 1981).

8. - Non sussiste, in conclusione, la violazione degli artt. 117, 118 e 128 (per quest'ultima norma sotto il duplice profilo dedotto) della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. 29 aprile 1982, n. 187 ("Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 febbraio 1982, n. 57, concernente disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata") nella parte in cui sostituisce l'art. 23 del d.l. 27 febbraio 1982, n. 57, questione sollevata dalla Regione Campania con ricorso 25 maggio 1982 (Reg. ric. n. 27 del 1982).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 maggio 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.