CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **143/1989** (ECLI:IT:COST:1989:143)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **08/03/1989**
Deposito del **21/03/1989**; Pubblicazione in G. U. **29/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13439 13440 13441 13442**
Atti decisi:

N. 143

SENTENZA 8-21 MARZO 1989

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. 14 della legge della Provincia di Trento 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento) e dell'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), promosso con l'ordinanza emessa il 27 novembre 1987 dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Turazza Paola ed altri contro la Provincia autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di costituzione di Turazza Paola ed altri e della Provincia autonoma di Trento;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Ivone Cacciavillani per Turazza Paola ed altri ed Umberto Pototschnig per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da Paola Turazza e altri contro la Provincia autonoma di Trento e nei confronti del Comune di Nago- Torbole per l'annullamento di numerose delibere della Giunta provinciale di Trento relative all'approvazione e alla revisione del piano urbanistico provinciale, il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Provincia di Trento 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento) e dell'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), nella parte in cui prevedono che il piano urbanistico provinciale di Trento sia approvato con legge provinciale e sia così sottratto al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

Secondo il giudice a quo, in considerazione del fatto che l'amministrazione avrebbe mutato la destinazione urbanistica degli immobili di proprietà dei ricorrenti senza osservare le regole del giusto procedimento, si evidenzierebbe un contrasto delle disposizioni di legge impugnate, tanto con l'art. 113 della Costituzione, essendo del tutto priva di ragionevolezza la sottrazione dell'approvazione del piano urbanistico provinciale al regime di impugnazione proprio degli atti amministrativi, quanto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, venendosi a trovare i proprietari di aree residenti nella Provincia di Trento in una situazione irragionevolmente diversa rispetto a quella nella quale si trovano i proprietari di aree residenti nel restante territorio nazionale.

In ordine alla rilevanza, il giudice a quo osserva che l'approvazione con legge del piano urbanistico provinciale, sovrapponendo una forma legislativa a un procedimento che nelle fasi precedenti si svolge attraverso atti amministrativi, costringerebbe lo stesso giudice a dichiarare l'inammissibilità del ricorso pendente di fronte a lui, non essendo idonei gli atti amministrativi antecedenti alla legge di approvazione a produrre effetti lesivi verso i terzi. Da ciò deriverebbe la rilevanza della questione, poiché dalla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate conseguirebbe che anche per la Provincia di Trento il piano urbanistico provinciale dovrebbe essere approvato con atto amministrativo, vale a dire con un atto che i terzi potrebbero impugnare anche di fronte a un giudice amministrativo.

2. - Si sono costituite tanto le parti private del giudizio a quo, le quali hanno svolto le stesse considerazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione, quanto la Provincia di Trento, la quale ha chiesto che sia dichiarata l'inammissibilità della questione e, comunque, la sua infondatezza.

Nel motivare la propria richiesta di inammissibilità per irrilevanza, la Provincia di Trento osserva che lo stesso giudice a quo ammette che le disposizioni impugnate non potevano trovare applicazione nel giudizio principale, nel quale era stato chiesto l'annullamento di atti amministrativi con efficacia esclusivamente endoprocedimentale. Né si può ritenere che lo stesso giudice a quo abbia superato tale ostacolo allorché ha ipotizzato, attraverso una personalissima ricostruzione del sistema, che il piano urbanistico provinciale debba essere approvato con atto amministrativo. Secondo la Provincia, un ulteriore motivo di irrilevanza deriverebbe dal fatto che, quando l'ordinanza di rimessione è stata emessa, era già intervenuta

la legge provinciale 9 novembre 1987, n. 26, che ha definitivamente approvato il piano urbanistico provinciale.

Quanto al merito della questione, la Provincia osserva che, non esistendo nel nostro ordinamento una riserva di atto amministrativo, ciascuna regione o provincia può approvare i piani urbanistici con l'atto più consono alla forza che intende attribuire ai piani stessi. Né l'approvazione con legge potrebbe essere ritenuta irragionevole, considerato che il piano urbanistico provinciale, oltre a stabilire la localizzazione delle strutture e delle infrastrutture, detta le direttive per assicurare l'unità di indirizzo e l'organicità di sviluppo degli strumenti urbanistici di livello subordinato, i quali sono adottati con atti amministrativi. Del resto, non va dimenticato, aggiunge la Provincia, che, tenuto conto delle norme statutarie sulla ripartizione delle competenze fra Consiglio e Giunta, la soluzione legislativa è l'unica che consente l'intervento del Consiglio provinciale; né che, a prevedere l'approvazione del piano urbanistico provinciale con legge, sono le norme di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 21) proprio al fine di permettere al Governo di valutare, con le modalità relative al procedimento legislativo provinciale, la conformità del piano con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni. Infine, in replica a un'osservazione su una presunta disparità di trattamento tra proprietari di aree residenti in regioni diverse, la Provincia rileva che ciò è fisiologico in un ordinamento costituito da autonomie territoriali.

3. - In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie la Provincia di Trento e le parti private ribadendo le richieste e le motivazioni già addotte. L'unico elemento di novità è costituito da una replica delle parti private a un'eccezione d'inammissibilità della Provincia, vo'lta ad affermare l'estensione del giudizio in corso alla legge 9 novembre 1987, n. 26, in quanto si tratterebbe, a loro avviso, di legge meramente applicativa delle disposizioni impugnate.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento concerne l'art. 14 della legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento) e l'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), i quali, nel prevedere che il piano urbanistico provinciale debba esser approvato con legge anziché con atto amministrativo, contrasterebbero: a) con l'art. 113 della Costituzione, in quanto sottrarrebbero irragionevolmente il suddetto piano al regime delle impugnazioni proprio degli atti amministrativi; b) con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, in quanto creerebbero un'irragionevole disparità di trattamento tra i proprietari di aree residenti nella provincia di Trento e quelli residenti nelle altre parti del territorio nazionale, dove i piani urbanistici corrispondenti sono approvati con atto amministrativo.

2. - Nonostante i dubbi sulla rilevanza della questione prospettata, appaiono assorbenti le considerazioni che inducono a dichiararne l'infondatezza.

Come questa Corte ha più volte affermato sia riguardo alle leggi statali sia riguardo a quelle di regioni a statuto speciale o di regioni a statuto ordinario (v. sentt. nn. 20 del 1956, 59 e 60 del 1957, 61 del 1958, 108 del 1971, 83 del 1982, 190 del 1986, 331 e 513 del 1988), si deve escludere che la Costituzione vieti l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.

Tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di

formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, resistenza all'abrogazione, etc.). Né si potrebbe dire che il divieto di leggi a contenuto particolare e concreto tocchi soltanto le regioni in conseguenza di un presunto principio generale dell'ordinamento giuridico, poiché un principio del genere, concernendo i caratteri strutturali della legge diretti a qualificarne l'essenza o l'identità tipologica come atto normativo, dovrebbe essere desunto da una inequivoca norma avente un rango superiore alla stessa legge, che in verità non è dato rinvenire nel nostro ordinamento positivo.

D'altra parte, come pure ha affermato questa Corte nelle decisioni precedentemente ricordate, nessuna disposizione costituzionale o statutaria comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto. Una tale riserva, infatti, non solo non può essere desunta dalle norme che attribuiscono agli organi regionali le funzioni amministrative, le quali non definiscono mai queste ultime in base a caratteri strutturali delineati in opposizione a quelli attribuibili alle funzioni legislative, ma è anche contraddetta da varie norme costituzionali, che, a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti degli interessati, riservano il concreto provvedere ad autorità non amministrative e, in particolare, a quelle giudiziali.

Del resto, anche ritenendo che il principio del giusto procedimento goda in materia di una copertura costituzionale grazie all'art. 42, terzo comma, della Costituzione, per un verso, non può escludersi che quel principio sia rispettato pur all'interno di un procedimento culminante in un'approvazione legislativa (v. sent. n. 13 del 1962) e, per altro verso, non può affermarsi che esso debba comportare che gli interessati siano messi in grado di far valere le proprie ragioni e di esperire gli opportuni rimedi in ogni momento del complessivo intervento pubblico diretto a limitare il pieno godimento della proprietà privata, dovendosi dire, piuttosto, che quella garanzia è richiesta soltanto in relazione ai procedimenti comportanti vincoli o limiti per i privati. Queste condizioni risultano comunque osservate dalle disposizioni impugnate. Il procedimento di formazione del piano urbanistico provinciale prevede, innanzitutto, che i privati possano formulare sul progetto redatto dalla Giunta "osservazioni nel pubblico interesse" (art. 9, comma terzo, legge prov. n. 2 del 1964). In secondo luogo, occorre sottolineare che, nel sistema urbanistico della Provincia di Trento, il piano provinciale funge da piano territoriale di coordinamento (art. 6, legge prov. n. 2 del 1964), e, come tale, è di norma diretto a porre vincoli soltanto nei confronti delle amministrazioni che debbono adottare, con atti amministrativi, gli strumenti urbanistici sottordinati, dai quali scaturiranno i vincoli per i privati (v. sent. n. 1164 del 1988).

In base ai motivi esposti, si deve escludere qualsiasi fondamento alla pretesa del giudice a quo di individuare nell'adozione di un atto particolare e concreto in forma legislativa una lesione dei diritti garantiti dall'art. 113 della Costituzione. Il significato di quest'ultima disposizione non è, infatti, quello di esigere che ogni atto particolare e concreto, qualunque sia la sua veste formale, debba essere sottoposto ai controlli giurisdizionali previsti per gli atti amministrativi, ma è invece quello di escludere che i provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione, qualunque ne sia il contenuto strutturale, possano essere sottratti al controllo giurisdizionale. L'art. 113 è, in altre parole, una manifestazione di un principio costituzionale più generale, secondo il quale il regime delle impugnazioni segue la natura giuridica degli atti oggetto di contestazione. Da ciò consegue che, di fronte a una legge di approvazione del piano urbanistico provinciale, in ipotesi illegittima, l'ordinamento offre gli strumenti di tutela previsti dall'art. 134 della Costituzione, in relazione alla incostituzionalità delle leggi.

3. - Quanto alla pretesa lesione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, è sufficiente ricordare che questa Corte ha più volte affermato che una relativa difformità di trattamento dei singoli, sempreché sia giustificata dalla particolarità della situazione, è insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali (v., da ultimo, sent. n. 447 del 1988). E

che, nel caso, l'approvazione con legge dei piani urbanistici provinciali, prevista dalle disposizioni impugnate, non appaia ingiustificata, deriva dalla natura di quei particolari strumenti di governo territoriale. Questi, infatti, come si è precedentemente ricordato, sono in sostanza piani di coordinamento riguardanti il territorio dell'intera provincia e aventi la prevalente funzione di assicurare l'unità di indirizzo e l'organicità di sviluppo della pianificazione di grado subordinato, indicando le zone soggette a tutela paesaggistica, la ripartizione del territorio provinciale in comprensori, la localizzazione delle strutture e delle infrastrutture, nonché i vincoli di carattere generale.

Non è pertanto irragionevole che le disposizioni impugnate, analogamente a quanto è del resto stabilito in svariate altre regioni, prevedano che un piano, il quale costituisce la manifestazione più elevata dell'indirizzo urbanistico della Provincia, debba esser approvato con legge, vale a dire con l'atto che esprime la suprema volontà politica dell'organo direttamente rappresentativo della popolazione provinciale. Tanto più ciò vale, se si considera che i privati conservano intatta la possibilità di tutelare i propri diritti di fronte a eventuali lesioni prodotte dagli strumenti urbanistici sottordinati al piano provinciale, i quali, come si è prima accennato, sono tutti approvati con atti amministrativi;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Provincia di Trento 2 marzo 1964, n. 2 (Ordinamento urbanistico della Provincia di Trento), e dell'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica e opere pubbliche), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 113 della Costituzione, dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 21 marzo 1989.

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.