CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **157/1990** (ECLI:IT:COST:1990:157)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **20/02/1990**; Decisione del **19/03/1990**
Deposito del **04/04/1990**; Pubblicazione in G. U. **11/04/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16162 16163**
Atti decisi:

N. 157

SENTENZA 19 MARZO-4 APRILE 1990

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 della legge regionale riapprovata il 5 ottobre 1989 dal Consiglio regionale del Piemonte, avente per oggetto: "Norme a sostegno della promozione ed incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 24 ottobre 1989, depositato in cancelleria il 2 novembre successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Cheli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Enrico Romanelli per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 24 ottobre 1989 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117 e 128 Cost., nei confronti della legge della Regione Piemonte, riapprovata il 5 ottobre 1989, recante "Norme a sostegno della promozione e incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990". Con tale legge la Regione, al fine di promuovere lo sviluppo e la qualificazione della ricettività turistica in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei campionati di calcio del 1990, ha inteso stabilire una procedura speciale per la presentazione e l'approvazione di progetti edilizi finalizzati alla costruzione di nuove strutture od al recupero ed al miglioramento di quelle dismesse o in esercizio. A tal fine si prevede che sui progetti presentati dai soggetti interessati i Comuni territorialmente competenti esprimano il proprio parere motivato sulla carenza in atto delle strutture esistenti, sulla necessità delle progettate iniziative in relazione alle esigenze di politica turistica, nonché sulla congruità urbanistica dell'area indicata anche se difforme dalle prescrizioni dello strumento urbanistico generale e delle norme regolamentari (art. 3). La Giunta regionale, ricevuti i pareri comunali e valutata la rispondenza dei progetti a determinati requisiti di ammissibilità, autorizza i progetti stessi con provvedimento motivato idoneo a costituire variante agli strumenti urbanistici vigenti, deroga ai regolamenti edilizi, esenzione dall'obbligo di inserimento nei piani particolareggiati di attuazione, autorizzazione alla rimozione dei vincoli di competenza regionale (artt. 4 e 5). In conseguenza dell'approvazione regionale il Sindaco è quindi tenuto al rilascio della concessione edilizia entro il termine di trenta giorni, venendo a operare, in difetto, le regole del silenzio-assenso (art. 6).

Secondo la Presidenza del Consiglio, questa disciplina risulterebbe, in primo luogo, viziata nel suo complesso per violazione dell'art. 117 Cost., con riferimento ai principi desumibili dal decreto-legge 4 novembre 1988, n. 465, convertito nella legge 30 dicembre 1988, n. 556, avente ad oggetto la realizzazione di strutture turistiche, ricettive e tecnologiche in vista dei campionati di calcio del 1990. Ad avviso del ricorrente, infatti, la legge impugnata, derogando ai principi fissati nella suddetta disciplina statale, estenderebbe illegittimament e la sua area di operatività, da un lato, alle iniziative edilizie anche private dirette allo sviluppo degli impianti turistici, anziché alla sola realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico; dall'altro, all'intero territorio regionale, anziché alla sole località interessate alle manifestazioni sportive.

In altri termini, la "concentrazione" di fasi e atti procedimentali delineata dalla richiamata normativa nazionale in deroga alla ordinaria distribuzione delle competenze amministrative troverebbe giustificazione nel carattere pubblico delle opere in esame, mentre non potrebbe estendersi alla realizzazione di strutture private, tanto più ove questa non risulti limitata alle sole parti del territorio regionale direttamente coinvolte nei campionati del '90.

In secondo luogo - sempre ad avviso del ricorrente - la legge impugnata risulterebbe viziata in alcune sue parti (art. 5, secondo comma, ed art. 6, primo e secondo comma) per violazione dell'art. 128 Cost. e dell'art. 2 d.P.R. n. 616 del 1977, venendo a sottrarre agli organi comunali, che ne sono i naturali attributari, competenze e poteri in materia urbanistica ed edilizia, per trasferirli sostanzialmente alla Giunta regionale, la cui delibera finirebbe per ridurre una potestà decisionale, propria degli enti locali, al rango di semplice funzione propositiva o d'impulso per altrui determinazioni. Anche in questo caso la deroga ai principi generali della disciplina urbanistica ed edilizia non sarebbe giustificata dalla realizzazione di opere pubbliche e non potrebbe quindi ricondursi alla ratio ispiratrice di speciali norme statali in materia (come

l'art. 1 della legge 3 gennaio 1978 n. 1), che comunque lascerebbero intatti i poteri decisionali del Comune.

2. - La Regione Piemonte si è costituita in giudizio per chiedere il rigetto del ricorso.

Riguardo alla prima censura la resistente rileva che, attenendo alla competenza regionale la materia "turismo e industria alberghiera", lo Stato non potrebbe rivendicare un monopolio sulle forme di semplificazione ed accelerazione delle procedure relative a tali settori. Inoltre la lamentata carenza di rilevanza pubblica nei progetti da realizzare involgerebbe una mera questione di merito, oltre tutto destituita di fondamento, in quanto il requisito della rilevanza pubblica, in collegamento con le manifestazioni sportive del 1990, sarebbe imposto dalla legge e dovrebbe essere verificato nella sua applicazione in sede amministrativa, anche con riguardo alla localizzazione territoriale degli interventi.

Quanto alla seconda censura, riferita alla lesione delle competenze comunali nelle materie dell'urbanistica e dell'edilizia, la resistente, oltre a richiamare le competenze regionali in tali materie, sottolinea che in base alla legge in esame gli enti locali partecipano in "maniera autonoma e rilevante alla fase istruttoria e deliberativa, essendo l'intervento della Regione meramente propulsivo" e che in ogni caso la normativa impugnata va considerata del tutto eccezionale, in ragione dell'urgenza di realizzare interventi che risulterebbero impossibili con le procedure normali.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione Piemonte, approvata in seconda deliberazione il 5 ottobre 1989, recante "Norme a sostegno della promozione e incentivazione della ricettività turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990".

Tale legge ha inteso regolare un procedimento speciale - in deroga alla vigente disciplina urbanistica - per l'approvazione di progetti edilizi relativi a strutture turistiche ed alberghiere, destinate a far fronte alle esigenze di ricettività determinate dallo svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990. Con questo procedimento si prevede, in particolare, la presentazione dei progetti in questione al Comune competente per territorio, che esprime al riguardo un parere motivato (artt. 2 e 3); l'approvazione degli stessi progetti da parte della Giunta regionale, con provvedimento in grado di costituire variante agli strumenti urbanistici, deroga ai regolamenti edilizi vigenti ed esenzione dall'obbligo di inserimento nei piani particolareggiati di attuazione (artt. 4 e 5); il conseguente rilascio della concessione edilizia da parte del Sindaco, con la formazione del silenzio-assenso qualora lo stesso non provveda nei termini brevi previsti dalla legge (art. 6).

I motivi di censura prospettati dal ricorrente concernono l'asserita violazione: a) dell'art. 117 Cost., prospettandosi un contrasto tra la disciplina in esame ed i principi desumibili dal decreto-legge 4 novembre 1988, n. 465, convertito in legge 30 dicembre 1988, n. 556 (Misure urgenti e straordinarie per la realizzazione di strutture turistiche, ricettive e tecnologiche), principi che consentirebbero, in relazione ai campionati mondiali del 1990, il ricorso a procedure abbreviate solo in vista del compimento di opere pubbliche o d'interesse pubblico (e non anche di attività edilizie di natura privata) e limitatamente alle aree direttamente interessate ai detti campionati (e non con riferimento all'intero territorio regionale); b) dell'art. 128 Cost., anche in relazione all'art. 2 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dal momento che la disciplina in esame verrebbe a ledere la sfera dell'autonomia comunale, sottraendo indebitamente competenze affidate ai Comuni dalla legislazione statale in materia urbanistica ed edilizia.

2. - Il primo motivo di ricorso, riferito alla legge nel suo complesso, non risulta fondato. Dalla legislazione statale richiamata non appare, infatti, possibile desumere principi fondamentali suscettibili di vincolare la legislazione regionale nei termini indicati dal ricorrente.

A questo proposito - prescindendo da ogni considerazione sulla difficoltà di estrarre principi di carattere generale da una disciplina eccezionale posta in via di urgenza - va innanzitutto rilevato che il decreto-legge n. 465 del 1988 (convertito nella legge n. 556 del 1988) ha fondamentalmente regolato talune forme di finanziamento agevolato da parte dello Stato a favore anche (ma non esclusivamente) di iniziative volte al potenziamento delle strutture turistiche e ricettive utilizzabili per i campionati mondiali di calcio del 1990, mentre la legge regionale impugnata ha inteso disciplinare, in relazione allo stesso evento, un procedimento speciale ed abbreviato per l'approvazione di progetti finalizzati allo sviluppo della ricettività e per il conseguente rilascio delle concessioni edilizie. A parte la comune occasione (svolgimento dei campionati mondiali di calcio) ed il fine parzialmente coincidente delle attività regolate (potenziamento delle strutture turistiche ed alberghiere), la disciplina statale che si assume violata e la legge regionale di cui è causa operano, dunque, su piani diversi e con riferimento ad oggetti ben differenziati: di talché non appare possibile desumere dalla prima principi generali suscettibili di valere come limiti nei confronti della seconda.

Ma anche al di là di tale rilievo preliminare, da nessuna norma del decreto-legge n. 465, così come convertito nella legge n. 556, risulta possibile desumere un vincolo relativo alla necessaria natura pubblica delle opere da realizzare nel quadro della nuova disciplina (tanto più ove si consideri che il quinto comma dell'art. 2 di tale decreto-legge, dove si qualificavano di pubblica utilità le opere in questione, è stato soppresso in sede di conversione). Né un vincolo di tal genere può farsi discendere dal successivo decreto-legge 1° aprile 1989, n. 121, convertito con la legge 29 maggio 1989, n. 205 (Interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990), dove, lungi dal formulare principi di carattere generale, si fa solo richiamo all'esecuzione di ben individuate opere pubbliche, specificamente elencate in allegato alla legge.

La disciplina espressa dal decreto-legge n.465 non consente, d'altro canto, neppure di desumere l'ulteriore vincolo fatto valere dal ricorrente, relativo alla localizzazione delle strutture da realizzare nelle sole aree direttamente interessate ai campionati mondiali del 1990: tale disciplina enuncia, infatti, genericamente l'esigenza di potenziare le strutture turistiche e recettive del paese in coincidenza con lo svolgimento dei campionati, ma non condiziona questa finalità alla individuazione di determinate località con esclusione di altre (cfr. art. 1, primo e secondo comma).

Sotto i profili richiamati con riferimento all'art. 117 Cost., la legge impugnata appare, dunque, immune dai vizi di costituzionalità contestati.

3. - È invece da accogliere il secondo motivo di ricorso, fondato sulla violazione dell'art. 128 Cost., in relazione all'art. 2 d.P.R. n. 616 del 1977, dove il precetto costituzionale riceve attuazione con particolare riguardo alla salvaguardia delle competenze già spettanti ai Comuni ed alle Province in base a precedenti disposizioni della legislazione statale.

La legge regionale impugnata si impernia sull'accelerazione dell'iter previsto dall'ordinaria disciplina urbanistica, ai fini dell'approvazione di determinati progetti edilizi e del conseguente rilascio delle concessioni. Tale finalità - come abbiamo già ricordato - viene perseguita mediante un procedimento in cui: a) il Comune esprime un parere motivato sulle domande avanzate dai soggetti interessati all'edificazione, parere che viene trasmesso alla Giunta regionale; b) la Giunta regionale, valutato il parere comunale e l'esistenza delle condizioni di ammissibilità fissate dalla legge, approva i progetti edilizi; c) l'approvazione regionale costituisce variante agli strumenti urbanistici e deroga ai regolamenti comunali vigenti, nonché

esenzione dall'obbligo di inserimento nei piani particolareggiati di attuazione e rimozione dei vincoli di competenza regionale; d) il Sindaco, in seguito all'approvazione regionale, è tenuto al rilascio della concessione edilizia, operando, in difetto, l'istituto del silenzio-assenso.

Ora, è evidente che la scelta della Regione di snellire, attraverso la propria legislazione, le procedure di rilascio di determinate concessioni edilizie, in considerazione della necessità di assicurare in tempi brevi (e cioè per l'inizio dei campionati mondiali) il miglioramento delle strutture turistiche e alberghiere, può essere di per sé ben giustificata e non censurabile: ma questo pur sempre a condizione che il procedimento a tal fine adottato non sia tale da risolversi anche nella sottrazione di competenze affidate ai Comuni dalla legge statale e fatte salve dall'art. 2 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La disciplina contestata viola, peraltro, tale condizione quanto meno sotto due profili diversi: in primo luogo, con riferimento alle competenze del Consiglio comunale in tema di varianti degli strumenti urbanistici (artt. 10, ultimo comma, e 16, ultimo comma, legge 17 agosto 1942 n. 1150) e di deroghe ai regolamenti edilizi (art. 16, secondo comma, legge 6 agosto 1967 n. 765), dal momento che l'art. 5, secondo comma, della legge in esame conferisce all'atto di approvazione dei progetti da parte della Giunta regionale l'effetto di variante agli strumenti urbanistici e di deroga ai regolamenti edilizi, senza la necessità di ulteriori, autonomi interventi deliberativi dell'organo comunale (che potrebbe, tra l'altro, non avere formulato alcuna richiesta di variante o di deroga all'atto della formulazione del parere sul progetto); in secondo luogo - e in termini ancora più netti - con riferimento al potere spettante al Sindaco di rilascio della concessione edilizia (artt. 1 e 4 legge 28 gennaio 1977 n. 10), potere che l'art. 6, primo comma, della legge impugnata viene a declassare in una mera attività esecutiva, dal momento che, ai sensi di tale disposizione, il Sindaco "deve procedere al rilascio della concessione edilizia per i progetti approvati dalla Regione entro e non oltre trenta giorni", operando in difetto il silenzio-assenso.

Ma, anche al di là di tali specifiche lesioni, è l'intero procedimento tracciato dalla legge impugnata che si presenta tale da alterare profondamente l'ordine delle competenze tra Regione e Comuni delineato dalla legislazione statale in materia urbanistica e fatto salvo dall'art. 2 del d.P.R. n. 616 del 1977. Attraverso tale procedimento, tutti i poteri decisionali spettanti in tale materia agli organi comunali vengono, infatti, nella sostanza trasformati in semplici poteri consultivi e di proposta o in mere attività esecutive, mentre la Regione, con l'approvazione dei progetti, assume in proprio l'esercizio di una competenza di natura provvedimentale attinente alla sfera edilizia che esula dall'ambito delle attribuzioni più generali, relative alla disciplina dell'uso del territorio, affidate alla stessa Regione dagli artt. 80 e ss. del d.P.R. n. 616 del 1977.

La censura in esame - per quanto specificamente riferita alle disposizioni contenute negli artt. 5, secondo comma e 6, primo e secondo comma - viene, dunque, a colpire l'intero impianto della legge regionale, stante la connessione tra le diverse fasi del procedimento ivi previste, tutte preordinate al rilascio, in termini abbreviati, delle concessioni edilizie relative ai progetti assunti ad oggetto della stessa disciplina.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte riapprovata il 5 ottobre 1989 e recante "Norme a sostegno della promozione ed incentivazione della ricettività

turistica in occasione dei mondiali di calcio 1990".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

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.