CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **83/1997** (ECLI:IT:COST:1997:83)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Camera di Consiglio del **11/12/1996**; Decisione del **25/03/1997**
Deposito del **08/04/1997**; Pubblicazione in G. U. **16/04/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23181**
Atti decisi:

N. 83

SENTENZA 25 MARZO-8 APRILE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10 (Disposizioni per l'attuazione di progetti), promosso con ordinanza emessa il 12 e 25 gennaio 1996 dal tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, sui ricorsi riuniti proposti da condominio Pian dei Frari ed altri contro provincia autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 268 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visto l'atto di costituzione dei condomini Pian dei Frari e Cristine;

Udito nella camera di consiglio dell'11 dicembre 1996 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 10 febbraio 1996 nel corso di più giudizi riuniti, aventi ad oggetto la richiesta di annullamento del medesimo atto (Deliberazione della Giunta provinciale n. 15409 del 1 dicembre 1994), il tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 114 e 128 Cost., nonché agli artt. 4, 8, punti 5), 17) e 18), e 54 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10 (Disposizioni per l'attuazione di progetti).

L'art. 3 della legge provinciale n. 10 del 1990, sotto la rubrica "Interventi per l'attuazione del progetto "Vivibilità delle aree urbane" e per il miglioramento della mobilità delle persone e delle merci in generale" al comma 3 prevede, per l'attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilità, anche mediante mezzi di trasporto alternativi compresa la realizzazione di ferrovie metropolitane, nelle zone urbane ed interurbane e in quelle caratterizzate da alta concentrazione di presenze turistiche, la adozione, da parte della Giunta provinciale, di programmi che definiscano un sistema integrato di trasporti, i nodi di interscambio modale dei viaggiatori, le infrastrutture necessarie per l'interscambio, nonché la localizzazione sul territorio e le modalità di finanziamento delle relative opere, anche se dette opere siano in tutto o in parte di competenza di altri enti. Al successivo comma 4, l'art. 3 detta poi disposizioni sul procedimento da seguire per l'approvazione dei programmi integrati, stabilendo che "le previsioni dei programmi prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale". Ed è appunto questa disposizione che forma oggetto di censura da parte del giudice a quo sotto tre distinti profili.

Innanzitutto, tale disposizione intaccherebbe il principio di competenza su cui poggia il sistema delle autonomie territoriali, così come configurato dalle disposizioni indicate a parametro, dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali). Infatti, pur ammettendosi che la legge provinciale n. 10 del 1990 costituisca esercizio di potestà legislativa esclusiva, dovrebbe pur sempre trovare applicazione il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 4 dello statuto), tra i quali rientra certamente quello del rispetto delle attribuzioni degli enti locali e in particolare dei comuni. In modo esplicito, del resto, tanto la legge n. 142 del 1990, quanto la legge regionale n. 1 del 1993 (Nuovo ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige) stabiliscono che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. La previsione della prevalenza delle disposizioni del programma sulle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici comunali, quindi, determinando una sostanziale trasformazione della potestà programmatoria propria della provincia in potestà pianificatoria, lungi dall'essere rispettosa di tale principio generale, verrebbe ad intaccare in modo evidente la competenza attribuita in materia ai comuni.

In secondo luogo, la disposizione impugnata sarebbe illegittima, in quanto, ancora una volta in contrasto con i principi di cui alla legge n. 142 del 1990, i quali costituiscono limite anche per la potestà esclusiva delle province autonome, affiderebbe ai comuni e ai comprensori un ruolo meramente consultivo, che dovrebbe esplicarsi con un parere obbligatorio (ma non vincolante).

L'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di adottare programmi in grado di

prevalere sugli strumenti urbanistici comunali, inoltre, tenuto conto del fatto che tali strumenti sono sottoposti al controllo di legittimità della Giunta provinciale stessa, ai sensi dell'art. 54 dello statuto, produrrebbe uno stravolgimento del principio costituzionale del controllo, realizzando un'aprioristica eliminazione della competenza dell'ente controllato attraverso l'attribuzione di un potere sostitutivo statutariamente non previsto.

Infine, l'art. 3, comma 4, della legge provinciale n. 10 del 1990 violerebbe il principio della partecipazione popolare fissato dall'art. 6 della legge n. 142 del 1990, applicabile anche alle province autonome in ragione della sua generalità e comunque recepito dalla legge regionale n. 1 del 1993. Nel procedimento previsto dalla disposizione in questione, infatti, la partecipazione popolare risulta completamente pretermessa anche in relazione a quegli interventi che, riguardando la gestione del territorio, potrebbero incidere su situazioni giuridiche di soggetti completamente esclusi dal procedimento.

2. - Si sono costituiti, ma fuori termine, i condomini Pian dei Frari e Cristine.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha ad oggetto l'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10, il quale dispone che le previsioni dei programmi approvati dalla Giunta provinciale ai sensi e per le finalità di cui al precedente comma 3, prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale.

La disposizione censurata, ad avviso del giudice a quo, violerebbe gli artt. 5, 114 e 128 della Costituzione e gli artt. 4 e 8, punti 5), 17) e 18), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione ai principi fondamentali contenuti nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e nella legge 8 giugno 1990, n. 142, in quanto comprimerebbe la potestà dei comuni in ordine all'assetto del loro territorio, riducendola alla mera formulazione di un parere su quelle previsioni. Risulterebbe, altresì, violato il principio della partecipazione popolare, completamente pretermessa anche in relazione a quegli interventi che, riguardando la gestione del territorio, potrebbero incidere su posizioni giuridiche di soggetti ai quali non viene consentito alcun intervento.

La stessa disposizione, infine, contrasterebbe con l'art. 54 dello statuto, poiché introdurrebbe una forma di controllo sostitutivo non prevista dalla disposizione statutaria che disciplina il controllo sulla formazione degli strumenti urbanistici.

2. - La questione è fondata.

Questa Corte ha già riconosciuto in via generale, con riferimento al sistema delle autonomie ordinarie, che il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere. Si tratta invece di un potere che ha il suo diretto fondamento nell'art. 128 della Costituzione, che garantisce, con previsione di principio, l'autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni, la cui competenza nelle diverse materie elencate nell'art. 117, e segnatamente nella materia urbanistica, non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni. Questa, infatti, non può dirsi rispettata se il procedimento finalizzato all'approvazione, da parte della regione, degli strumenti urbanistici non assicuri la partecipazione degli enti il cui assetto territoriale venga coinvolto (sentenza n. 1010 del 1988);

partecipazione - si aggiunga - che non può essere puramente nominale ma deve essere effettiva e congrua, nel senso che non potrebbero le regioni disporre la trasformazione dei poteri comunali in ordine all'uso del territorio in funzioni meramente consultive prive di reale incidenza, o in funzioni di proposta o ancora in semplici attività esecutive (sentenze n. 61 del 1994 e n. 212 del 1991).

3. - Quanto ora osservato vale indubbiamente a definire, in linea di principio, la posizione dei comuni e degli enti infraregionali nelle regioni a statuto ordinario. Ma non sostanzialmente diversa è la posizione dei comuni nell'ambito delle regioni a statuto speciale o delle province autonome di Trento e di Bolzano. L'indirizzo al quale questa Corte si è attenuta non fa leva su determinate peculiarità delle sole autonomie locali nelle regioni ordinarie, ma si fonda sulla considerazione del principio autonomistico al quale la Costituzione, in forza dell'art. 5 prima ancora che dell'art. 128, attribuisce carattere cogente ed espansivo: l'intera Repubblica è chiamata a promuoverne l'attuazione. Attesa la pervasività del valore costituzionale coinvolto, la garanzia delle comunità territoriali minori non può subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anziché il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive.

La circostanza che, secondo lo statuto della regione Trentino-Alto Adige, le province autonome sono titolari di potestà esclusiva in materia di urbanistica e di piani regolatori, di viabilità, di comunicazioni e di trasporti non vuol dire che le province stesse siano totalmente libere di scegliere se e in quale misura attribuire funzioni agli enti infraprovinciali nelle anzidette materie. Lo stesso statuto della regione Trentino-Alto Adige attribuisce alla regione competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali (art. 4, n. 3, come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1993), e, anche se nulla è detto circa i caratteri ai quali tale ordinamento deve essere informato, è certo che anch'esso, proprio in virtù dell'art. 5 della Costituzione, non può non corrispondere all'istanza costituzionale di garanzia delle autonomie locali. Si può anzi dire che proprio l'art. 5 della Costituzione, col suo impegnare la Repubblica, e anche quindi le regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie, costituisce l'implicito fondamento interpretativo delle diverse disposizioni statutarie che assegnano funzioni alla regione e alle province autonome e consente di affermare, per quanto concerne la prima, che là dove l'art. 4, n. 3, dello statuto parla di "ordinamento degli enti locali" presuppone in realtà la posizione di autonomia degli stessi, anche nei suoi riflessi organizzativi, che le leggi regionali possono bensì regolare, ma non mai comprimere fino a negarla.

4. - Come la legge 8 giugno 1990, n. 142 corrisponde alla esigenza di garanzia delle autonomie locali nelle regioni a statuto ordinario, così la legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 1 del 1993, riproducendo pressoché testualmente formulazioni della legge statale, rende concreto il principio autonomistico nell'ambito della regione e delle province autonome. Essa, infatti, all'art. 1 afferma che le comunità locali sono autonome e che il comune, dotato di autonomia statutaria, rappresenta la comunità locale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; all'art. 2, poi, stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dall'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, che ha esteso alla regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Conseguentemente, le competenze anche esclusive delle province autonome che incidano sulle funzioni che la legge regionale riconosce e attribuisce ai comuni, in attuazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione, devono essere esercitate in maniera da non contraddire ai principi della citata legge regionale e da non compromettere l'integrità di quel valore che con essa si è fatto effettivo.

La legge urbanistica della provincia di Trento n. 22 del 1991 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio) si attiene a tale principio, poiché in essa, pur in un sistema articolato su diversi livelli di pianificazione territoriale gerarchicamente ordinati (peraltro, in conformità alle norme di attuazione dello statuto regionale in materia di urbanistica, di cui all'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381), la spettanza ai comuni della gestione del proprio territorio si realizza mediante meccanismi procedimentali che escludono l'automatica prevalenza delle disposizioni contenute nei piani di livello superiore, ma richiedono sempre il concorso del comune nell'adeguare il proprio strumento urbanistico a quelli sovraordinati.

5. - L'art. 3, comma 4, della legge provinciale n. 10 del 1990, nello stabilire che le previsioni dei programmi per l'attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilità nelle zone urbane ed interurbane e in quelle ad alta concentrazione di presenze turistiche, approvati dalla Giunta provinciale - programmi sui quali i comuni hanno la facoltà di esprimere un parere entro trenta giorni dalla richiesta - "prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati", riserva invece alla provincia il potere di irrompere in via autoritativa nei piani regolatori dei comuni e si pone in contrasto con il principio di salvaguardia dell'autonomia comunale. Tale disposizione, infatti, riduce la capacità del comune di autodeterminarsi in ordine alla programmazione e alla utilizzazione del proprio territorio nei troppo angusti limiti della facoltà di esprimere, entro un termine breve, un parere non vincolante, laddove il rispetto di quel principio avrebbe richiesto forme più incisive di partecipazione del comune alla programmazione provinciale di interventi incidenti sul proprio territorio, mediante l'impiego di moduli procedimentali, analoghi a quelli peraltro già conosciuti nell'ordinamento regionale, che, pur scongiurando situazioni di stallo decisionale, valorizzino l'apporto di tutti gli enti interessati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10 (Disposizioni per l'attuazione di progetti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria l'8 aprile 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.