CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **74/2004** (ECLI:IT:COST:2004:74)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **ZAGREBELSKY** - Redattore: **DE SIERVO**
Udienza Pubblica del **11/11/2003**; Decisione del **23/02/2004**
Deposito del **02/03/2004**; Pubblicazione in G. U. **10/03/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28326 28327**
Atti decisi:

N. 74

SENTENZA 23 FEBBRAIO - 2 MARZO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 23 aprile 2003, n. 13, recante “Modifica alla legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7, art. 43”, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 27 giugno 2003, depositato in cancelleria il 4 luglio 2003 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 27 giugno 2003, depositato il 4 luglio 2003 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2003, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Basilicata 23 aprile 2003, n. 13 (*Modifica alla legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7, art. 43*), per violazione degli articoli 114, 118, primo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), 120, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*).

L'art. 1 della legge regionale n. 13 del 2003 prevede che "all'art. 43 della legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7 la data '31 marzo 2004' seguita dalle parole 'si applicano i poteri sostitutivi ...' è sostituita con '30 giugno 2003' ". L'art. 2 invece, detta prescrizioni in materia di pubblicazione e dichiarazione d'urgenza della stessa legge.

Secondo il ricorrente, la normativa impugnata inciderebbe sui termini fissati dall'art. 44 della legge della Regione Basilicata 11 agosto 1999, n. 23 (*Tutela, governo ed uso del territorio*), per l'adozione, da parte dei Comuni, del regolamento urbanistico e per l'aggiornamento del regolamento edilizio; in sede di prima applicazione, tale disposizione aveva stabilito alcuni termini per l'adeguamento di questi regolamenti comunali, prevedendo all'art. 46 che in caso di mancato rispetto di questi termini "la Giunta regionale stabilisce un termine perentorio di esecuzione, trascorso il quale esercita i poteri sostitutivi per il compimento degli atti necessari". L'art. 43 della legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7 (*Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'esercizio 2003 - legge finanziaria 2003)*, aveva prorogato tali termini ed aveva fissato la data del 31 marzo 2004 per il conferimento dell'incarico di redigere i suddetti regolamenti, disponendo che, in caso di inosservanza, "si applicano i poteri sostitutivi previsti dall'art. 46" della legge regionale n. 23 del 1999.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il richiamo a tale ultima disposizione sarebbe ormai inefficace, in quanto il citato art. 46 sarebbe stato abrogato ad opera dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Peraltro, la impugnata legge regionale n. 13 del 2003, promulgata nell'aprile 2003, avrebbe anticipato al 30 giugno 2003 il termine (anteriormente fissato al 31 marzo 2004) per il conferimento dell'incarico di redigere il regolamento urbanistico. In tal modo, stante la brevità del termine previsto per l'adempimento del compito assegnato ai Comuni, avrebbe di fatto avocato alla Giunta regionale una funzione "attribuita - per principio fondamentale (art. 117, terzo comma, della Costituzione) - agli enti locali".

La disposizione censurata violerebbe quindi gli articoli 114 e 118, primo comma, della Costituzione, che garantiscono le autonomie comunali e attribuiscono in via ordinaria ai Comuni l'esercizio di funzioni amministrative.

Ancora più evidente sarebbe il contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, e con l'art. 8, primo comma, della legge n. 131 del 2003, che attribuiscono al Governo il potere di sostituirsi agli organi dei Comuni e riservano alla legge il compito di definirne le procedure nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Le disposizioni costituzionali richiamate, unitamente alla attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, della materia "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", nonché l'esigenza di una disciplina unica delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, porterebbero a concludere, secondo il ricorrente, "nel senso di una riserva allo Stato sia della normazione in tema di poteri sostitutivi, sia dell'esercizio di tali poteri".

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo che le censure siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

La Regione premette che la legge regionale n. 23 del 1999 prescriveva, all'art. 44, che i Comuni approvassero il regolamento urbanistico entro due anni dall'entrata in vigore della legge, avvenuta il 5 settembre 1999.

Il successivo art. 46 disponeva che il mancato compimento di tale attività avrebbe comportato l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Giunta regionale. Tale previsione, ad avviso della Regione, aveva la finalità di evitare che ritardi nella predisposizione degli strumenti urbanistici di attuazione potessero produrre ritardi nella programmazione e realizzazione degli interventi regionali.

I termini originariamente previsti dall'art. 44, il cui mancato rispetto avrebbe comportato l'intervento sostitutivo regionale, venivano poi modificati dalla legge regionale 31 ottobre 2001, n. 38 (*Tutela, governo ed uso del territorio*), la quale stabiliva che i Comuni dovevano approvare il regolamento urbanistico entro il 31 marzo 2003. Successivamente, la legge regionale n. 7 del 2003, all'art. 43, disponeva un'ulteriore proroga di tali termini. In particolare, i Comuni che avessero già conferito l'incarico di redigere il regolamento, avrebbero dovuto approvare il regolamento stesso entro il 31 marzo 2004. Invece, per i Comuni che non avessero ancora conferito l'incarico di redazione, si determinava lo stesso termine del 31 marzo 2004 (sanzionato in caso di inerzia dall'eventuale intervento sostitutivo della Regione, ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999) sia per il conferimento dell'incarico che per l'approvazione del regolamento urbanistico.

Proprio per eliminare la prescrizione - evidentemente errata - di una medesima data sia per il conferimento dell'incarico di redigere il regolamento che per la approvazione del regolamento stesso, veniva adottata la censurata legge regionale n. 13 del 2003 che, modificando l'art. 43 della legge regionale n. 7 del 2003, fissava la data del 30 giugno del 2003 per il mero conferimento dell'incarico di redazione del regolamento.

La Regione ritiene che da tale *excursus* normativo risulterebbe evidente che la legge censurata, a differenza di quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, non attribuirebbe alcun potere sostitutivo alla Giunta regionale, perché la titolarità di tale potere era già stata conferita dall'art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999. Conseguentemente, la legge regionale n. 13 del 2003 non potrebbe essere censurata nei termini indicati dalla difesa erariale; al più, oggetto di impugnazione avrebbe dovuto essere il citato art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999, che non sarebbe stato abrogato dall'art. 120 della Costituzione, in quanto - come affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - la sopravvenuta modifica della norma costituzionale ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), per il principio di continuità dell'ordinamento, non renderebbe incostituzionali le norme approvate prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Ad avviso della difesa regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe impugnato surrettiziamente la legge regionale n. 13 del 2003, che fissa soltanto dei termini, al solo scopo di impugnare altra norma, l'art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999, di cui era ormai preclusa l'impugnativa in via principale.

Nel merito, la Regione Basilicata sostiene che la censura sarebbe infondata, in quanto la previsione del potere sostitutivo della Giunta regionale avrebbe ad oggetto non lo svolgimento della funzione pianificatoria riservata ai Comuni, ma solo il conferimento dell'incarico ad un professionista per la redazione del regolamento urbanistico, da effettuare dopo l'inutile decorrenza di altro termine entro il quale il Comune è invitato a provvedere.

Secondo la difesa regionale, la censura costituirebbe il tentativo di comprimere il potere legislativo concorrente riconosciuto alle Regioni in materia di governo del territorio, dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, nel caso in esame, si dovrebbe verificare se il potere sostitutivo disciplinato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, attuativo dell'art. 120 della Costituzione, sia suscettibile di porsi come principio di riferimento della legislazione regionale concorrente e quindi come condizione impeditiva alla previsione dell'art. 46 della legge regionale n. 23 del 1999, ovvero se afferisca ad una materia completamente diversa rispetto a quella del governo del territorio, così che le due disposizioni avrebbero portata normativa autonoma e tra loro non interferente.

Considerato in diritto

1. - Il Governo ha impugnato la legge della Regione Basilicata 23 aprile 2003, n. 13 (*Modifica alla legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7, art. 43*), perché, anticipando ad una data più vicina rispetto alla legge precedente il momento entro cui i Comuni devono dare l'incarico per la redazione del regolamento urbanistico, così esponendo i Comuni alla possibilità che la Giunta regionale intervenga in via sostitutiva, produrrebbe sostanzialmente "una surrettizia avocazione alla Regione di una funzione che l'ordinamento demanda alla competenza dell'ente locale".

Si sostiene che questa legge regionale sarebbe illegittima per violazione degli articoli 114, 118, primo comma, 117, secondo comma, lettera *p*), 120, secondo comma, della Costituzione e dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), in quanto da tali disposizioni sarebbe ricavabile "una riserva allo Stato sia della normazione in tema di poteri sostitutivi, sia dell'esercizio di tali poteri".

2. - Preliminarmente, deve essere osservato che nonostante il ricorso dello Stato rivolga le proprie censure nei confronti di un intero testo normativo, ciò non determina l'inammissibilità dello stesso, in quanto esso consente di individuare con chiarezza - in considerazione delle caratteristiche della stessa legge impugnata - le disposizioni sulle quali si appuntano le censure.

L'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 13 del 2003, infatti, prevede che "all'art. 43 della legge reg. 4 febbraio 2003, n. 7 la data '31 marzo 2004' seguita dalle parole 'si applicano i poteri sostitutivi ...' è sostituita con '30 giugno 2003' ". L'art. 2 della medesima legge, invece, si limita a dettare prescrizioni in materia di pubblicazione e dichiarazione d'urgenza della stessa. Alla luce di ciò appare agevole riferire le censure proposte dal ricorrente a quanto disposto dal citato art. 1.

3. - Sotto altro profilo, invece, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile. Ciò, in quanto esso rivolge censure ad una disposizione che si limita a stabilire un nuovo termine per il conferimento dell'incarico per la redazione del regolamento urbanistico.

Anche volendosi prescindere dalla legittimità costituzionale di norme di legge regionale contenenti la previsione di poteri sostitutivi in capo alla Regione nei confronti degli enti locali - in relazione ai quali questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 43 del 2004 - risulta infatti dirimente, nel caso di specie, la individuazione dell'esatto contenuto della normativa oggetto del presente giudizio.

Il primo comma dell'art. 44 della legge della Regione Basilicata 11 agosto 1999, n. 23 (*Tutela, governo ed uso del territorio*), prevedeva che entro due anni dalla propria entrata in

vigore tutti i Comuni provvedessero ad approvare i loro regolamenti urbanistici ed edilizi adeguandoli alla nuova legislazione urbanistica regionale, mentre il secondo comma dell'art. 46 della medesima legge regionale stabiliva che “in caso di mancato rispetto dei termini di cui all'art. 44 o degli altri adempimenti cui gli enti territoriali sono tenuti ai sensi della presente legge, la Giunta regionale stabilisce un termine perentorio di esecuzione, trascorso il quale esercita i poteri sostitutivi per il compimento degli atti necessari”.

Mentre il secondo comma dell'art. 46 è rimasto immutato, il primo comma dell'art. 44 ha subito molte parziali modificazioni: dapprima è stato sostituito dall'art. 1 della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 38 (*Tutela, governo ed uso del territorio*), che ha spostato al 31 marzo 2003 la data entro la quale i Comuni dovevano provvedere all'approvazione del regolamento urbanistico, salvi i Comuni “dotati di strumenti urbanistici, o loro varianti generali approvati a far data dal 1° gennaio 1997”, che dovevano provvedere all'approvazione del regolamento urbanistico e del regolamento edilizio entro il 31 dicembre 2005. Successivamente la legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7 (*Disciplina del bilancio di previsione e norme di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'Esercizio 2003 - legge finanziaria 2003)*, mentre ha mantenuto la disposizione relativa ai Comuni dotati di strumenti urbanistici comunali, ha spostato al 31 marzo 2004 il termine entro cui gli altri Comuni devono adottare il regolamento urbanistico e quello edilizio; in quest'ambito così delimitato, si distingue la categoria ulteriore dei Comuni che non abbiano neppure conferito incarico per la redazione del regolamento urbanistico e si prevede che essi debbano conferire questo incarico entro la data del 31 marzo 2004.

La impugnata legge regionale n. 13 del 2003 anticipa semplicemente al 30 giugno 2003 la data entro la quale i Comuni che non abbiano neppure conferito l'incarico per la redazione del regolamento urbanistico debbono provvedere a tale incombenza.

Al riguardo, appare non implausibile la spiegazione della difesa regionale, secondo la quale questa legge ha voluto semplicemente eliminare un errore della legge precedente, consistente nella indicazione del medesimo termine finale per due attività richieste a questi Comuni (il conferimento dell'incarico per la redazione del regolamento e la data di adozione dello stesso) che non solo sono tra loro distinte, ma che effettivamente non possono che essere tra loro distanziate in modo adeguato.

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come la disposizione impugnata non conferisca in alcun modo poteri sostitutivi ad organi della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 23 aprile 2003, n. 13 (*Modifica alla legge regionale 4 febbraio 2003, n. 7, art. 43*), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 114, 117, secondo comma, lettera *p*), 118, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2004.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.