

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **402/2007** (ECLI:IT:COST:2007:402)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **BILE** - Redattore: **NAPOLITANO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/11/2007**

Deposito del **30/11/2007**; Pubblicazione in G. U. **05/12/2007**

Norme impugnate: Art. 1, lett. h), della legge della Regione Lombardia 14/07/2006, n. 12.

Massime: **31912**

Atti decisi: **ric. 98/2006**

SENTENZA N. 402 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 15 settembre 2006, depositato in cancelleria il 20 settembre 2006 e iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 15 settembre 2006 e depositato il successivo 20 settembre, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

2. - Il ricorrente premette che l'art. 1, comma 1, lettera h), della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2006 ha sostituito l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 36 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, il quale stabiliva che «La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi cinque anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico», con il seguente: «La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per l'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

Il ricorrente afferma che la novella introdotta, peraltro in conformità con la normativa nazionale recata dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), comporta la riduzione della misura di salvaguardia da cinque a tre anni, ovvero il mantenimento del termine di cinque anni solo nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, senza però prevedere norme transitorie per le adozioni-approvazioni in corso.

Secondo il ricorrente, la nuova scadenza del termine di applicazione della misura di salvaguardia, senza una disposizione transitoria che disciplini i termini in corso, obbligherebbe il Comune, da un giorno all'altro, a provvedere in conformità con gli strumenti vigenti e, presumibilmente, in contrasto con le disposizioni del piano di governo del territorio adottato (PGT). In altri termini, la norma regionale impugnata, ancorché si presenti in astratto come adeguamento alla legislazione nazionale, avrebbe l'effetto pratico di rendere possibili interventi edilizi non conformi al PGT adottato e di rendere più difficile l'approvazione definitiva dello stesso.

L'irragionevolezza di tale norma regionale emergerebbe dalla circostanza che, pur nella vigenza di una diversa disciplina statale, in un primo momento, all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 12 del 2005, la Regione Lombardia aveva ritenuto che la moratoria delle decisioni in ordine ad interventi in contrasto con i piani adottati e non approvati dovesse durare 5 anni. Tale deroga rispetto alla normativa statale che a suo tempo non era stata oggetto di impugnazione, unitamente al successivo ripristino, realizzato con la disposizione censurata, dei termini previsti dalla normativa statale determinerebbe «nella disciplina urbanistica regionale un buco temporale», con il conseguente sacrificio di essenziali interessi delle collettività locali, e «senza alcuna assunzione di specifica responsabilità, ma come semplice effetto dell'adeguamento immediato e non ponderato della normativa regionale alle regole suppletive fissate nella legislazione statale».

Secondo il ricorrente, la norma impugnata sarebbe il frutto di una sorta di caso di eccesso di potere legislativo, o, comunque, di un tentativo di fare amministrazione diretta attraverso un provvedimento legislativo, in violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Sulla base di tali argomentazioni l'Avvocatura dello Stato chiede che sia dichiarata

l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 12 del 2006, nella parte in cui non prevede una disciplina transitoria relativa ai procedimenti di approvazione in corso.

In data 14 ottobre 2006 si è costituita la Regione Lombardia concludendo per la declaratoria di infondatezza del ricorso.

La difesa della Regione evidenzia, in primo luogo, che le scelte del legislatore regionale vanno collocate nell'ambito del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni introdotto dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. In particolare, com'è noto, la materia dell'edilizia e dell'urbanistica, non prevista esplicitamente, rientra nell'ambito della materia «governo del territorio» che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (*ex multis*, vengono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 326 e n. 303 del 2003).

La Regione, nell'atto di costituzione, ricorda che l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 prevede un doppio termine di efficacia delle misure di salvaguardia stabilendo che «In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

Il legislatore regionale, nell'esercizio delle proprie competenze *in subiecta materia*, doveva far riferimento ai principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato oppure desumibili dalle leggi statali vigenti e, con riguardo alle misure di salvaguardia, l'unico principio desumibile dalla legislazione statale era quello dell'obbligatorietà della previsione delle stesse da parte del legislatore regionale a garanzia degli strumenti urbanistici adottati.

Quanto ai termini di efficacia delle misure di salvaguardia, ad avviso della Regione non sembra possa individuarsi un principio vincolante per il legislatore regionale: d'altra parte, anche in precedenza era ammessa la possibilità per le Regioni di prevedere una diversa efficacia temporale delle misure di salvaguardia.

Pertanto, risulterebbe errata la ricostruzione della difesa erariale che pretende di qualificare la previsione del termine quinquennale di efficacia delle misure di salvaguardia di cui all'art. 36, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005 e la successiva modifica ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 12 del 2006 in termini, rispettivamente, di deroga e riconduzione alla regola generale fissata dal legislatore statale.

Tali interventi - sempre secondo la resistente Regione - sono, invece, il risultato del legittimo esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di edilizia e di urbanistica.

Alla luce di tali argomentazioni, deve essere anche respinta l'affermazione del Governo secondo la quale la norma impugnata è irragionevole, in quanto il legislatore regionale aveva previsto appena un anno prima che la moratoria delle decisioni in ordine ad interventi in contrasto con i piani adottati e non approvati dovesse durare cinque anni.

Analoga sorte deve - secondo la Regione - essere riservata alla censura del Governo che lamenta la mancanza di norme transitorie per le adozioni-approvazioni in corso al momento dell'entrata in vigore del doppio termine di tre e cinque anni.

Tale scelta, che rientra nella discrezionalità del legislatore regionale, non può dirsi viziata da irragionevolezza, in quanto il legislatore regionale si è allineato ad un criterio comunque

fissato dal legislatore statale.

La difesa della Regione, inoltre, ribadisce che la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 prevede due tipologie di misure di salvaguardia: quelle applicabili sino all'adozione degli atti di PGT, disciplinate dall'art. 36, comma 4, e quelle a regime, di cui all'art. 13, comma 12, a garanzia dei PGT adottati, e che la modifica del termine è intervenuta solo sulle misure applicabili fino all'adozione dei PGT.

Dunque, se il comma 4 dell'art. 36 della legge regionale n. 12 del 2005 si applica sino all'adozione degli atti di PGT, è del tutto impossibile che da tale norma, come modificata dall'art. 1, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 12 del 2006, possa derivare, come erroneamente affermato dalla difesa erariale, l'effetto pratico di rendere possibili interventi edilizi non conformi al PGT adottato e di rendere più difficile la stessa approvazione definitiva del medesimo.

La censura del Governo, pertanto, sarebbe del tutto infondata.

Secondo la Regione, inoltre, la successione delle leggi regionali n. 12 del 2005 e n. 12 del 2006 «non è qualificabile in termini di “deroga e di successiva riconduzione alla regola generale”» e, comunque, l'art. 1, comma 1, lettera h), impugnato, non ha creato alcun vuoto temporale, in quanto va coordinato con le disposizioni dettate dagli artt. 25 e 26 della legge regionale n. 12 del 2005. In proposito, il comma 1 dell'art. 25 di tale legge prevede che «Gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservano efficacia fino all'approvazione del PGT e comunque non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 26, ai commi 2 e 3, prevede che «I comuni deliberano l'avvio del procedimento di adeguamento dei loro PRG vigenti entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e procedono all'approvazione di tutti gli atti di PGT secondo i principi, i contenuti ed il procedimento stabiliti dalla presente legge. Per i comuni con popolazione inferiore a quindicimila abitanti, tale obbligo di adeguamento decorre dalla data di entrata in vigore della deliberazione della Giunta regionale di cui all'articolo 7, comma 3 [comma 2]. I comuni di cui all'articolo 25, comma 2, deliberano l'avvio del procedimento di adeguamento dello strumento urbanistico generale entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge e procedono successivamente all'approvazione di tutti gli atti di PGT [comma 3]».

Risulta, pertanto - secondo la resistente - non irragionevole e conforme al principio del buon andamento della pubblica amministrazione la scelta effettuata dal legislatore regionale del 2006, in quanto l'art. 25, comma 1, prevede che i piani vigenti conservano comunque efficacia fino all'approvazione del PGT.

D'altra parte, una volta adottati i PGT, a garanzia degli stessi intervengono le misure di salvaguardia a regime previste dall'articolo 13, comma 12, della legge regionale n. 12 del 2005.

Infine, ad evitare l'effetto di un eccessivo procrastinarsi dell'efficacia dei piani regolatori vigenti, l'art. 25 della legge regionale n. 12 del 2005 prevede che tali piani hanno efficacia non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge e l'art. 26 prevede termini abbastanza brevi entro i quali i comuni debbono provvedere all'adeguamento dei PRG vigenti.

Con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Lombardia ha ribadito le argomentazioni già esposte nella memoria di costituzione.

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera h), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto la modifica della scadenza del termine di applicazione della misura di salvaguardia precedentemente prevista, in assenza di una disposizione transitoria che disciplini i termini in corso, ancorché si presenti in astratto come adeguamento alla legislazione dello Stato, obbligherebbe i Comuni a provvedere in conformità con gli strumenti urbanistici vigenti, con l'effetto pratico di rendere possibili interventi edilizi non conformi ai piani di governo del territorio (PGT) adottati e non ancora approvati e di rendere più difficile la loro stessa approvazione definitiva.

La questione non è fondata.

Il ricorrente basa le sue censure su una lettura parziale dell'art. 36 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, senza considerare l'intero testo di tale legge regionale.

Le censure contenute nel ricorso, infatti, fanno riferimento ad ipotetiche illegittimità che si potrebbero verificare nella fase successiva all'adozione dei PGT, mentre la norma impugnata disciplina il momento antecedente, la fase cioè che giunge «sino all'adozione degli atti di PGT».

Il legislatore regionale, nell'introdurre un nuovo tipo di strumento urbanistico denominato PGT, ha predisposto una duplice disciplina per l'applicazione delle misure di salvaguardia, la prima, efficace fino al momento della adozione dei PGT, regolata dall'art. 36, comma 4, e la seconda, operante dall'adozione dei PGT fino alla loro definitiva approvazione, regolata dall'art. 13, comma 12.

L'art. 36, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005 stabilisce che «Sino all'adozione degli atti di PGT secondo quanto previsto nella parte prima della presente legge, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda stessa. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

È invece l'art. 13, comma 12, della legge regionale n. 12 del 2005 - non impugnato dal ricorrente - a prevedere testualmente che «Nel periodo intercorrente tra l'adozione e la pubblicazione dell'avviso di approvazione degli atti di PGT si applicano le misure di salvaguardia in relazione a interventi, oggetto di domanda di permesso di costruire, ovvero di denuncia di inizio attività, che risultino in contrasto con le previsioni degli atti medesimi».

Da tale quadro normativo si ricava che, mentre per la prima fase, fino al momento di adozione degli atti di PGT, il legislatore regionale ha inteso modificare il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia che aveva previsto in sede di prima approvazione, adeguandolo a quello previsto dal legislatore statale (tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione), per la seconda fase, vale a dire nel periodo successivo all'adozione dei PGT e fino alla loro definitiva approvazione non ha, invece, previsto alcun termine ultimo di applicazione delle misure di salvaguardia. La giurisprudenza amministrativa, infatti,

pronunciandosi in casi analoghi, ha ritenuto che dovrebbero trovare applicazione in via residuale «gli stessi limiti di validità temporanea del potere di salvaguardia fissati, in sede nazionale, dall'art.12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001» (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3834 del 2005).

Pertanto, la tesi posta a fondamento della questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri - e cioè che i Comuni, sin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 2006, siano tenuti, in base alla disposizione impugnata, a provvedere al rilascio dei titoli abilitativi conformi agli strumenti urbanistici vigenti e in contrasto con i PGT adottati - si basa su un'erronea interpretazione della norma, non essendo possibile ipotizzare un contrasto tra i titoli abilitativi da rilasciare e uno strumento urbanistico, quale è quello costituito dai PGT, che ancora non è stato adottato.

In conclusione, la norma impugnata, che costituisce esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio da parte della Regione Lombardia, non presenta i vizi lamentati dal ricorrente, dal momento che essa riproduce gli stessi termini di efficacia delle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale né può determinare gli effetti lesivi paventati, dato che si riferisce ad una fattispecie diversa da quella prospettata nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *h*), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.