

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Cesare RUPERTO Presidente
- Riccardo CHIEPPA Giudice
- Gustavo ZAGREBELSKY "
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Francesco AMIRANTE "
- Ugo DE SIERVO"
- Romano VACCARELLA"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23 gennaio 2002, depositato in Cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2002 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Ferrari e Massimo Luciani per la Regione Lombardia.

Inizio documento

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva, con ricorso notificato il 23 gennaio 2002, depositato il successivo 31 gennaio, questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti) - pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia del 27 novembre 2001, supplemento ordinario n. 48 - in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed s), della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9, 15, 18, 21 e 28 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), ed all'art. 72 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59).

2. - Il ricorrente premette che la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti sarebbe riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettere h) ed s), nel testo modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto riconducibile alle materie "sicurezza" e "tutela dell'ambiente".

L'art. 18 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha attribuito alle regioni il potere di regolamentare il procedimento di istruttoria tecnica, le autorità titolari delle competenze conseguenti, il raccordo con il procedimento di valutazione di impatto ambientale, le modalità di coordinamento dei soggetti che svolgono l'istruttoria tecnica, le procedure per gli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio. Le regioni potrebbero, quindi, disciplinare esclusivamente gli interventi strumentali, nel rispetto della disciplina stabilita dalla legge statale, che sarebbe invece violata dalle disposizioni impugnate.

2.1. - Il ricorrente deduce che l'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 1999 stabilisce che, "affinché sorga l'obbligo del rapporto preliminare di sicurezza", le sostanze pericolose presenti in determinati stabilimenti "debbono essere in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, parti 1 e 2, colonna 3 (v. richiamo all'art. 8.1)".

L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2001 dispone, invece, che il rapporto preliminare debba essere presentato dal gestore di nuovi stabilimenti, qualora negli stessi siano presenti sostanze pericolose in quantità uguale o superiore a quella indicata nell'allegato I, parte 1, colonna 2 e parte 2, colonna 2 del d.lgs. n. 334 del 1999. Dunque, secondo la difesa erariale, "le quantità indicate nella norma statale sono più elevate di quelle richieste dalla norma regionale che in questo modo ha ampliato la sfera normativa della legge statale", non limitandosi a disciplinare le materie indicate nell'art. 18 del d.lgs. n. 334 del 1999, né ad esercitare le funzioni amministrative conferite dall'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

2.2. - L'art. 28 del d.lgs. n. 334 del 1999 ha disposto che, sino alla emanazione del decreto di cui all'art. 10, sono applicabili i criteri fissati nel decreto del Ministro dell'ambiente del 13 maggio 1996.

L'art. 4, comma 2, della legge regionale in esame, in via transitoria e fino al termine fissato dalla legge statale, ad avviso dell'Avvocatura, avrebbe invece illegittimamente stabilito che sono obbligatori gli elementi previsti dal suo allegato 2, i quali non coincidono con quelli richiesti dalle norme dello Stato.

2.3. - L'art. 21, comma 3, del d.lgs. n. 334 del 1999 dispone che per le modifiche di impianti e di depositi, di processi industriali, della natura o dei quantitativi di sostanze pericolose individuate con il decreto di cui all'articolo 10, ossia per quelle che potrebbero costituire aggravio del preesistente livello di rischio, deve essere avviata l'istruttoria per la valutazione del rapporto di sicurezza.

L'art. 5, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata, in contrasto con la norma statale, dispone invece che, anche qualora le modifiche "non comportano aggravio di rischio", debba essere redatta una scheda valutativa tecnica, la quale, ovviamente, presuppone un'attività preparatoria.

Secondo l'Avvocatura, le norme impugnate realizzerebbero effetti innovativi e sarebbero costituzionalmente illegittime, dato che il livello di sicurezza, salvo che non sussistano situazioni ambientali differenti - ciò che non accade nel caso in esame -, dovrebbe essere identico sull'intero territorio nazionale. La fissazione di adempimenti differenziati realizzerebbe "alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno di quelle imprese che si trovano ad operare in regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori".

Infine, conclude il ricorrente, la circostanza che l'art. 10 della legge regionale rinvia la sua entrata in vigore alla data della stipulazione dell'accordo di programma Stato-Regione ex art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, non inciderebbe sull'interesse all'impugnazione poiché, una volta concluso detto accordo, le norme censurate diverrebbero immediatamente efficaci.

2.4. - La difesa erariale, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, ribadendo le argomentazioni svolte nel ricorso.

3. - Nel giudizio si è costituita la Regione Lombardia, chiedendo che la Corte dichiari il ricorso manifestamente inammissibile e, in linea gradata, manifestamente infondato.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la resistente deduce che il ricorso sarebbe inammissibile per difetto di interesse all'impugnazione, poiché l'efficacia delle norme censurate è condizionata alla stipulazione di un accordo di programma tra Regione e Stato, il quale, rifiutando il proprio assenso alla stipula di siffatto accordo, può impedire che la legge impugnata produca effetti.

Nel merito, la Regione Lombardia sostiene che, sebbene il controllo sugli impianti e sulle industrie a rischio di incidenti rilevanti riguardi sia la materia "sicurezza", sia la materia "tutela dell'ambiente", gli artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 dimostrerebbero che questo controllo interferisce con le materie "governo del territorio", "tutela della salute" e "protezione civile", attribuite alla competenza legislativa di tipo concorrente della Regione. Inoltre, il d.m. 9 maggio 2001, disponendo che "le Regioni assicurano il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela ambientale con quelle derivanti dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 e dal presente decreto", nonché "il coordinamento tra i criteri e le modalità stabiliti per l'acquisizione e la valutazione delle informazioni di cui agli articoli 6, 7 e 8 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 e quelli relativi alla pianificazione territoriale e urbanistica" (art. 2, commi 1 e 3), conforterebbero che la prevenzione ed il controllo sui rischi di incidenti rilevanti è riconducibile anche a materie attribuite alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente.

Dunque, secondo la resistente, nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio e di tutela della salute dei cittadini, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, essa legittimamente avrebbe stabilito una disciplina più rigorosa, estendendo l'obbligo di redigere il rapporto di sicurezza e la scheda di valutazione dei rischi (artt. 3 e 5 della legge regionale n. 19 del 2001). Inoltre, a suo avviso, per numerose materie elencate nell'art. 117 della Costituzione sarebbe difficile stabilire i confini tra competenza statale e regionale e, proprio per questo, occorrerebbe applicare il criterio teleologico e, comunque, riconoscere, come nel caso della protezione ambientale, che la Regione è titolare di competenza legislativa in riferimento ai profili che interessano anche materie di sua competenza, potendo in ogni caso emanare quelle norme che garantiscono una maggiore tutela del bene della salute.

Infine, conclude la resistente, le norme, sotto il profilo della concorrenza, non pregiudicano le imprese che svolgono attività nella Regione Lombardia e, ragionevolmente, allo scopo di garantire la tutela del territorio e della salute umana, pongono rimedio ad una "disciplina statale palesemente lacunosa".

4. - Le parti, all'udienza pubblica, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Inizio documento

1. - Il giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe, nei confronti della Regione Lombardia ha ad oggetto gli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge regionale 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed s), della Costituzione, nonché agli artt. 8, 9, 15, 18, 21 e 28 del decreto legislativo n. 334 del 1999 ed all'art. 72 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Premesso che la disciplina delle attività a rischio di incidente rilevante è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettere h) ed s), della

Costituzione, il ricorrente sottolinea che questo tipo di riserva, innanzi tutto, esclude, per definizione, che i livelli di sicurezza per attività egualmente pericolose possano essere diversi da regione a regione ed in secondo luogo esclude conseguentemente che possano essere previsti adempimenti diversificati per le varie imprese, con possibile alterazione anche delle regole della concorrenza. Le disposizioni regionali impugnate sarebbero pertanto, ad avviso del ricorrente, costituzionalmente illegittime, in quanto invadono la competenza esclusiva dello Stato in materia di "sicurezza" ed "ambiente", avendo altresì un contenuto che, sotto vari profili, è difforme e contrastante rispetto ad una serie di norme "fondamentali" della disciplina statale.

2. - In linea preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, sollevata dalla difesa della Regione Lombardia, in base all'argomento che l'art. 10 della legge impugnata subordina l'efficacia della legge stessa alla "stipulazione dell'accordo di programma tra Stato e regione, di cui all'art. 72 del d. lgs. n. 112/98". Va infatti osservato che l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge stessa e, d'altra parte, la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per sé stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche (cfr. sentenza n. 332 del 1998).

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

La disciplina specifica delle attività a rischio di incidenti rilevanti si è sviluppata soprattutto in ambito comunitario, a decorrere dalla direttiva 82/501 CEE del 24 giugno 1982 -c.d. "direttiva Seveso"- la quale introdusse prescrizioni dirette alla prevenzione dei rischi industriali, coinvolgendo specialmente il responsabile dell'attività a rischio. Il decreto di attuazione -d.P.R. 17 maggio 1988, n. 175- stabilì infatti una serie di obblighi a carico dei fabbricanti, prevedendo altresì un complesso procedimento di controllo, con l'intervento di una pluralità di soggetti pubblici, nel cui ambito le regioni, in particolare, furono chiamate a svolgere compiti di vigilanza sugli impianti a minore pericolosità, soggetti alla c.d. "dichiarazione", nonché sul rispetto delle misure di sicurezza.

Il predetto atto comunitario è stato modificato dalla direttiva 96/82 CE del 9 dicembre 1996, che ha accentuato il profilo del controllo tecnico-ispettivo, anche prevedendo forme di pianificazione urbanistica ed ambientale del territorio esterno agli stabilimenti. In attesa dell'attuazione di questa direttiva, l'art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha innovato il quadro organizzativo precedente, conferendo alle regioni, sia pure previa adozione di una specifica normativa, anche le competenze amministrative concernenti gli impianti a maggiore pericolosità, soggetti alla c.d. "notifica", e mantenendo allo Stato essenzialmente compiti di indirizzo e coordinamento.

Successivamente il decreto di recepimento -d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334- ha ulteriormente ampliato le precedenti competenze delle regioni attribuendo ad esse anche la disciplina dell'attività procedimentale connessa all'istruttoria tecnica, nonché l'individuazione delle procedure più idonee per l'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio di insediamento degli stabilimenti.

3.1. - Lo scrutinio di costituzionalità delle disposizioni regionali censurate va pertanto condotto sulla base del quadro di riparto delle competenze tra Stato e regioni, sul quale ora incide la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che reca "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

A questo scopo, il primo problema da risolvere, ai fini della determinazione della competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, riguarda l'individuazione della "materia" alla quale ricondurre la legge regionale in esame; materia che, secondo il ricorrente, è da identificare nei disposti delle lettere h) e s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

In proposito, appare improprio, nella fattispecie in esame, il riferimento alla materia "sicurezza", di cui alla lettera h) del citato art. 117. Non sembra infatti necessario a questo scopo accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "sicurezza pubblica" assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di

"ordine pubblico", o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. E' sufficiente infatti constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 -che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l), della legge n. 59 del 1997- induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001).

Alla luce di queste considerazioni, le disposizioni legislative in questione non possono rientrare nell'ambito materiale riservato alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera h) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

3.2. - La disciplina in esame è invece riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente.

A questo riguardo va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito occorre, innanzi tutto, ricordare che nei "considerando" della citata direttiva 96/82/CE si afferma, tra l'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro "conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", al fine di "tutelare la salute umana", anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli. Più specificamente, il citato decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a "limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", all'art. 3, comma 1, lettera f), definisce "incidente rilevante" l'evento che "dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente". E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materia "tutela della

salute", la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle regioni.

Così pure rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio", cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione". Anche le competenze relative alla materia della "protezione civile" possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1 lettera c), comma 2 lettere c) e d), l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento". Infine, alcune norme, come, in particolare, i citati artt. 5, commi 1 e 2, ed 11 dello stesso decreto, sono riconducibili anche alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", egualmente compresa nella legislazione concorrente. In definitiva quindi il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente.

4. - Così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante, ne deriva che essa ha un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche -come si è visto- di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, la cui violazione peraltro prospetta il ricorrente, anche se in via subordinata.

Alla luce di queste considerazioni è da respingere il motivo principale di ricorso, secondo cui, nel caso di specie, la materia de qua dovrebbe ritenersi di competenza legislativa statale esclusiva, afferendo essa sia alla tutela dell'ambiente che alla sicurezza pubblica. Ma è altrettanto da respingere il motivo prospettato in via subordinata, secondo cui "ove volesse considerarsi tale legge regionale alla stregua di atto regolamentare di competenza regionale", alcune norme di essa sarebbero illegittime sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti fissati dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999.

In proposito è da osservare, indipendentemente dalla inammissibile "degradazione" della legge regionale a regolamento regionale, che i ricordati artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999 stabiliscono che le regioni provvedono a disciplinare la materia con specifiche normative ai fini, in particolare, di "garantire la sicurezza del territorio e della popolazione". In questa ottica vanno appunto respinte le prospettate censure incentrate sull'asserito superamento dei limiti prestabiliti dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999, dal momento che la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati.

In questo senso, d'altronde, si è già espressa questa Corte, quando in una vicenda analoga, a proposito dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, ha ritenuto non incostituzionale una disciplina regionale "specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti" (sentenza n. 382 del 1999).

Inizio documento

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 (Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2002.

Depositata in Cancelleria il 26 luglio 2002.

*Deposito in cancelleria: 4 marzo 1971.
Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 62 del 10 marzo 1971.*

Pres. BRANCA - Rel. CRISAFULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 17 e 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281, concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, promossi:

1) dalla Regione della Lombardia, con ricorso notificato il 27 agosto 1970, depositato in cancelleria il 5 settembre successivo ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 1970;

2) dalla Regione del Veneto, con ricorso notificato il 31 agosto 1970, depositato in cancelleria il 9 settembre successivo ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 1970;

3) dalla Regione degli Abruzzi, con ricorso notificato il 2 ottobre 1970, depositato in cancelleria il 10 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 1970.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 16 dicembre 1970 il Giudice relatore Vezio Crisafulli;

uditi l'avv. Enrico Allorio, per la Regione della Lombardia, l'avv. Pietro Tranquilli-Leali, per la Regione degli Abruzzi, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 27 agosto 1970 e depositato il 5 settembre successivo, la Giunta regionale della Lombardia, in persona del suo Presidente, ha impugnato di legittimità costituzionale gli artt. 17 e 20 della legge 16 maggio 1970, n. 281, concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, per contrasto con gli articoli 5, 117, 119 e 123 della Costituzione.

Il ricorso muove, anzitutto, dalle premesse che debbano ritenersi invasive della sfera di competenza assegnata dalla Costituzione alla Regione non soltanto tutte le leggi che disciplinino materie riservate alla competenza statutaria o legislativa di questa, ma altresì quelle che pongano all'esercizio di tali competenze regionali limiti ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti o che, comunque, impediscano, ostacolino od indebitamente limitino l'esercizio da parte della Regione delle sue competenze di qualsiasi tipo (statutarie, legislative o amministrative).

E precisa, poi, in relazione all'art. 17, una prima censura per la parte in cui questa norma contiene il divieto dell'esercizio della potestà legislativa regionale fino al momento in cui non siano state emanate da parte dello Stato le corrispondenti leggi-cornice o non siano comunque trascorsi due anni dalle elezioni del Consiglio regionale. Il divieto in questione nella sua formulazione alternativa da un lato sembrerebbe escludere, e dall'altro ammettere che la preventiva determinazione dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ex art. 117 della Costituzione possa rinvenirsi con opportuna ricerca ermeneutica nella preesistente legislazione statale, senza necessità di una esplicita e rigorosa enunciazione attraverso leggi-cornice.

Lo stesso art. 17 sarebbe, inoltre, illegittimo nella parte in cui, dettando i criteri cui il Governo dovrà attenersi nella emanazione dei decreti delegati per il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, prevede che allo Stato restino conservati poteri di indirizzo e coordinamento nelle materie attribuite alle competenze regionali: imponendo, in tal modo, per queste ultime un ulteriore limite non ammesso dalla Costituzione (cfr. il combinato disposto degli artt. 117 e 118).

L'art. 20, a sua volta, prescrivendo nei commi primo e terzo il coordinamento del sistema di classificazione delle entrate e delle spese con le norme della legge 1 marzo 1964, n. 62, come pure l'osservanza delle norme sull'amministrazione del patrimonio e della contabilità dello Stato, violerebbe l'autonomia normativa delle Regioni in materia di contabilità, quale risulta presupposta e garantita dall'art. 117 della Costituzione che attribuisce alla potestà legislativa regionale la materia dell'ordinamento degli uffici, nonché la loro autonomia finanziaria tutelata dall'art. 119.

Il quarto comma dell'art. 20, infine, sarebbe in contrasto con l'autonomia statutaria prescritta dall'art. 123 della Costituzione, perché stabilisce la forma di approvazione del bilancio regionale.

Le conclusioni della parte ricorrente sono, pertanto, intese ad ottenere la declaratoria di incostituzionalità delle norme anzidette.

2. - Anche la Giunta regionale del Veneto, con atto notificato il 31 agosto 1970 e depositato il 9 settembre successivo, ha impugnato di legittimità costituzionale le stesse norme per motivi analoghi a quelli esposti nel ricorso che precede e per contrasto con le medesime disposizioni della Costituzione.

Questo ricorso comprende, peraltro, anche l'art. 115 fra le norme della Costituzione che risulterebbero violate e prospetta, relativamente all'art. 17 della citata legge n. 281, una ulteriore censura motivata sotto il profilo che tale norma prevede - in contrasto con l'art. 117 della Costituzione - il ricorso alla delega per il passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni. Quanto all'art. 20, si deduce la incostituzionalità anche del secondo comma, di riflesso a quella del primo e del terzo.

Le conclusioni sono identiche a quelle del ricorso che precede.

3. - Un terzo ricorso, promosso dalla Giunta regionale degli Abruzzi con atto notificato il 2 ottobre 1970 e depositato il 10 ottobre successivo, impugna anch'esso con analoga motivazione le norme innanzi esaminate della legge finanziaria per le regioni ed estende inoltre i profili di illegittimità dedotti anche nei riguardi di quelle disposizioni dell'art. 17 che concernono il passaggio alle regioni delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione, la predisposizione di vincoli atti a garantire l'inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione di alcuni beni trasferiti alle Regioni, la previsione di rimedi contro l'inattività delle Regioni nell'esercizio di funzioni ad esse delegate, il procedimento per la emanazione dei decreti delegati di concerto tra vari ministri.

Anche le conclusioni di questa Regione sono per la illegittimità costituzionale dell'intera normativa in questione.

4. - Si è costituito in tutti e tre i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atti depositati rispettivamente per i primi due ricorsi il 15 settembre 1970 e per il terzo il 21 ottobre successivo.

L'Avvocatura dello Stato deduce preliminarmente la inammissibilità dei ricorsi, sia perché tardivi, sia perché concernenti una legge che - al pari di quelle n. 62 del 10 febbraio 1953 e n. 108 del 17 febbraio 1968 - deve considerarsi quale vera e propria "matrice" delle Regioni e per conseguenza non impugnabile direttamente da esse, ad evitare l'assurda conseguenza che una sua

declaratoria di incostituzionalità finisca per travolgere l'ente appena costituito, i suoi organi e la stessa valida proposizione del ricorso. Questo secondo profilo è stato, peraltro, abbandonato dall'Avvocatura nella discussione all'udienza.

Un terzo motivo di inammissibilità per le impugnative dirette da parte delle Regioni si ricaverebbe poi dal disposto della IX disposizione transitoria della Costituzione, che prevede il termine di un triennio per l'adeguamento delle leggi statali alle esigenze delle autonomie locali ed alla competenza legislativa regionale.

Nel merito, l'Avvocatura oppone in generale alle censure di illegittimità dedotte dalle Regioni i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica e la conseguente soggezione ad essa degli enti autonomi regionali, secondo quanto dispongono gli artt. 5 e 114 della Costituzione.

In particolare, con riferimento al temporaneo divieto di esercizio della potestà legislativa regionale, si invoca, poi, la necessità di una indicazione autentica proveniente dal Parlamento nazionale dei principi fondamentali enucleabili per le singole materie: necessità non espressamente enunciata, ma chiaramente desumibile dall'art. 117 della Costituzione, specialmente se interpretata anche in coordinamento al disposto delle norme transitorie VIII e IX della Costituzione. Anche l'aspetto di incostituzionalità che attiene all'altra parte dell'art. 17 si rivelerebbe infondato di fronte alle esigenze di carattere unitario, agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali che costituiscono gli unici settori - tutti di indubbia competenza statale - nei quali le attività regionali possono subire il lamentato coordinamento.

Quanto agli altri profili di illegittimità prospettati, sempre in relazione all'art. 17, particolarmente dalla Giunta regionale degli Abruzzi, l'Avvocatura osserva che la previsione di vincoli per la disponibilità dei beni trasferiti dallo Stato riguarda solo determinate categorie di beni ed obbedisce, in funzione degli interessi generali dello Stato, a criteri di necessità giuridica e razionalità.

Infine, il coordinamento del sistema della contabilità regionale con quello statale e l'approvazione con legge dei bilanci regionali, che formano oggetto dell'art. 20 della legge impugnata, non soltanto possono considerarsi, avuto riguardo alla esperienza anche delle regioni a statuto speciale, come espressione di principi generali dell'ordinamento, ma trovano - ad avviso dell'Avvocatura dello Stato - specifico fondamento: il primo nell'art. 119 della Costituzione, che impone il coordinamento tra la finanza regionale e quella statale; la seconda nella necessità di una corrispondenza di forma rispetto all'esercizio della stessa autonomia legislativa regionale da cui il bilancio trae la sua origine ed il suo contenuto.

Le conclusioni della parte resistente sono, pertanto, intese ad ottenere una declaratoria di inammissibilità o di infondatezza dei ricorsi.

5. - Nell'udienza pubblica le difese delle parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - I ricorsi delle Regioni della Lombardia, del Veneto e degli Abruzzi hanno lo stesso oggetto e vanno perciò decisi con unica sentenza.

2. - Non può essere accolta l'eccezione pregiudiziale di inammissibilità dei ricorsi perché tardivi. È ben vero che il termine stabilito nell'art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ha carattere perentorio, ma il problema che si pone nell'attuale giudizio, in relazione ad una situazione per sua natura irripetibile, concerne unicamente il dies a quo, che non può farsi risalire ad un momento anteriore a quello in cui gli enti regionali sono diventati, da soggetti virtuali, soggetti attuali, in grado di concretamente operare e di agire a tutela dei propri interessi. Ciò perché nessun soggetto esisteva per l'innanzi che fosse, ad un tempo, legittimato a ricorrere contro leggi statali aventi - come quella in oggetto - specifico e diretto riferimento alle regioni, ed effettivamente costituito negli organi a ciò competenti.

Risponde pertanto alla ratio della menzionata norma dell'art. 2, nella sua applicazione alla fase di prima attuazione dell'ordinamento regionale, ritenere che, in tal caso, il termine inizi a decorrere - anziché dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle leggi statali ritenute invasive della competenza costituzionalmente attribuita alle Regioni - dalla data di formazione delle rispettive Giunte, vale a dire degli organi per ciascuna di esse competenti a deliberarne la impugnazione.

3. - Nel merito, la prima censura dei ricorsi si rivolge contro la norma dell'art. 17, ultimo comma, della legge n. 281, che subordina l'esercizio delle funzioni legislative regionali alla previa emanazione dei decreti legislativi previsti dal primo comma per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni ad esse attribuite sulle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, ovvero - in mancanza - al decorso di un biennio dall'entrata in vigore della stessa legge. Solo per equivoco, nei ricorsi della Regione della Lombardia e della Regione del Veneto (a differenza che in quello della Regione degli Abruzzi) si fa questione, al riguardo, di leggi-cornice statali, che dovrebbero obbligatoriamente precedere l'esplicarsi delle competenze regionali; e l'equivoco trae probabilmente origine dalla complessa formulazione dell'intero contesto dell'art. 17, che sostituisce in parte le precedenti disposizioni dell'art. 9 della legge n. 62 del 1953 occupandosi congiuntamente sia delle cosiddette leggi-cornice, che erano in questa previste, sia dei decreti legislativi regolanti il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni: ai quali ultimi ha particolare e prevalente riferimento lo stesso art. 17, a cominciare dal suo primo comma.

Mentre, però, per l'art. 9 della legge del 1953, leggi-cornice erano pregiudizialmente necessarie - eccezion fatta per alcune materie indicate nel secondo comma - affinché le regioni potessero iniziare a legiferare, per l'art. 17 della legge del 1970 i principi delimitanti materia per materia la potestà legislativa regionale possono anche desumersi dalla legislazione vigente, e possono altresì - naturalmente, ed anzi preferibilmente - essere formulati in apposite disposizioni legislative, senza però che a queste sia comunque cronologicamente subordinata la legislazione regionale. La quale viene tuttavia condizionata, ma ad altro e diverso presupposto, e precisamente al previo trasferimento delle funzioni, a norma della VIII disposizione transitoria della Costituzione, da effettuarsi con decreti legislativi sulla base della delegazione contenuta nella stessa legge n. 281, per l'esercizio della quale è prescritto il termine di un biennio.

E perciò, in conclusione: da un lato, il Governo viene delegato ad emanare entro due anni i decreti per il passaggio delle funzioni, dall'altro, l'esercizio della potestà legislativa regionale viene differito all'intervenuta emanazione di detti decreti, ovvero al decorso dei due anni; infine, sempre entro il medesimo periodo di tempo, è stabilito dall'ultimo comma dell'art. 17 che si provveda, a norma della IX disposizione transitoria della Costituzione, ad adeguare le leggi statali alle esigenze dell'autonomia e alle competenze legislative attribuite alle regioni (nel che può ritenersi implicito un riferimento alla adozione di apposite leggi-cornice).

4. - Alla stregua dell'art. 9 della precedente legge, nessun termine essendo prefissato all'adozione delle leggi-cornice e non essendo neanche prevista la possibilità per le regioni di legiferare senza di queste, sia pure dopo decorso un certo lasso di tempo, l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato sine die, ed era comunque praticamente rimesso alla mera discrezione del legislatore statale. Con il sistema accolto dalla nuova legge, invece, le regioni potranno cominciare a legiferare man mano che, entro i due anni, saranno stati emessi i decreti sul passaggio delle funzioni, e comunque - anche in mancanza di questi - dopo decorso il biennio. La situazione appare, sotto questo profilo, nettamente diversa.

Nella sostanza, poi, la previsione della necessità del previo trasferimento delle funzioni risponde a criteri di ordine generale non dissimili da quelli che stavano a base della necessaria precedenza, per l'innanzi stabilita dalla legge del 1953, delle leggi-cornice e cioè ad esigenze di certezza nei rapporti tra Stato e regioni, di ordinato e coordinato svolgimento delle rispettive attribuzioni, di necessaria gradualità nel passaggio da un sistema di organizzazione statale fortemente accentrato ad uno, per contro, di largo decentramento anche a livello legislativo.

La norma dell'art. 17 tende, insomma, a contemperare il rispetto dovuto all'autonomia regionale con le esigenze unitarie che trovano formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 della Costituzione,

predisponendo un sistema che non si pone in contrasto con alcuna norma della Costituzione. Questa, infatti, nulla stabilisce, neppure implicitamente, nell'uno o nell'altro senso, quanto ai tempi dell'effettiva assunzione da parte dei nuovi enti regionali dell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative di loro spettanza, limitandosi, nella VIII disposizione transitoria, a richiedere che sia lo Stato con propri atti legislativi a regolare il trasferimento delle funzioni, oltre che dei funzionari e dipendenti che si renda necessario a tal fine. Il legislatore ordinario era, dunque, libero, nella sua discrezionalità politica, di subordinare o meno quell'esercizio all'avvenuto trasferimento: purché evidentemente, entro termini e con modalità tali da non consentire pretestuosi indugi ed ingiustificati ritardi. E si è già detto poc'anzi che il meccanismo instaurato dall'art. 17 della legge impugnata non è, da questo punto di vista, né elusivo né arbitrario: tanto più che le Regioni interessate sono chiamate a collaborare alla formulazione dei decreti facendo pervenire le loro osservazioni in merito.

La censura non è dunque fondata; mentre inammissibile deve dichiararsi l'altra, fuggacemente accennata nel ricorso della Regione veneta, e concernente l'adozione dello strumento della delegazione legislativa, anziché di quello della legge formale, per regolare il trasferimento delle funzioni. Dato e non concesso che sia configurabile nella specie una violazione della VIII disposizione transitoria della Costituzione (ciò che non è, i decreti delegati essendo pienamente parificati alle leggi formali anche ai fini di eventuali riserve di legge), le regioni non avrebbero comunque titolo a denunciarla in questa sede, perché i soli vizi di legittimità costituzionale di leggi statali suscettibili di dar luogo ad impugnazione diretta sono quelli che si risolvono in menomazione di funzioni, poteri e facoltà costituzionalmente attribuiti alle regioni.

5. - Infondata è anche la censura rivolta contro l'art. 17, lett. a), nella parte in cui prevede che, nelle materie trasferite, siano riservate allo Stato "funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del piano economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali".

Il vero significato di tale disposizione risulta mettendola in relazione con quella che subito la segue, nella lett. b), prima parte, e prescrivente che il trasferimento delle funzioni debba avvenire "per settori Organici di materie": evitando cioè quel frazionamento delle materie stesse che le Regioni ricorrenti mostrano di temere e che è sempre fonte di incertezze e di contestazioni. Conseguentemente a tale impostazione, confermata dal recente dibattito svoltosi nel Senato della Repubblica e dall'ordine del giorno votato a conclusione nella seduta del 18 dicembre 1970, la norma della lettera a) tende ad assicurare tuttavia l'unità di indirizzo che sia di volta in volta richiesto dal prevalere - conforme a Costituzione - di esigenze unitarie, che devono bensì essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali. Di guisa che, unitariamente interpretato, l'art. 17 vuole che alle Regioni siano assegnate per intero le materie indicate nell'art. 117 della Costituzione; ma vuole, d'altro lato, che, sia attraverso la esplicita enunciazione dei "principi fondamentali", di cui allo stesso art. 117, sia in altre e diverse forme, che non si risolvano in una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie, lo svolgimento concreto delle funzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale: giacché le Regioni, lungi dal contrapporvisi, ne costituiscono articolazioni differenziate. Ed in questo senso la norma denunciata rappresenta, per dir così, il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'"interesse nazionale e di quello di altre regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione).

È superfluo aggiungere che, qualora, in ipotesi, le disposizioni che saranno poste al riguardo dai decreti delegati di trasferimento delle funzioni, travalicando l'oggetto e gli scopi compatibili con i poteri costituzionali delle Regioni, fossero ritenute invasive delle competenze ad esse spettanti, non sfuggirebbero al sindacato di questa Corte, davanti alla quale le Regioni sarebbero legittimate ad impugnare i detti decreti dopo la loro pubblicazione.

6. - Considerazioni sostanzialmente analoghe valgono a dimostrare la infondatezza anche della censura, mossa senza motivazione alcuna, dalla Regione degli Abruzzi nei confronti del medesimo

art. 17, nella parte relativa alla predisposizione di vincoli atti a garantire la inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione di taluni beni trasferiti al patrimonio indisponibile delle Regioni, "quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni" (si pensi, a titolo di esempio, all'importanza delle foreste - che, appunto, a norma dell'art. 11 della legge, rientrano tra i beni trasferiti - ai fini della difesa del suolo). Non senza aggiungere al riguardo che l'art. 119 della Costituzione espressamente stabilisce, nel suo ultimo comma, che spetta alla legge dello Stato disciplinare le "modalità" relative al demanio ed al patrimonio di ogni Regione.

7. - Vanno altresì disattese le censure rivolte all'art. 20, nella parte in cui demanda a un decreto presidenziale su proposta del ministro per il tesoro di provvedere alla disciplina dei bilanci regionali, per coordinarne il sistema delle entrate e delle spese con la legge 4 marzo 1964, n. 62, stabilendo inoltre che i bilanci debbano essere approvati con legge.

Coordinare non significa imporre artificiose uniformità, disconoscendo le caratteristiche peculiari di determinate voci della finanza regionale (specie quanto alle entrate). D'altronde, la stessa Costituzione, nell'art. 119, primo comma, garantisce bensì alle Regioni autonomia finanziaria, ma nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, "che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni". E questi, precisamente, sono la ragion d'essere ed il contenuto delle disposizioni impugnate dalle Regioni ricorrenti.

Per quanto più particolarmente riguarda, poi, la forma di approvazione del bilancio regionale, nulla essendo disposto in proposito dalla Costituzione, la legge non ha fatto che estendere a tutte le Regioni, anche a statuto ordinario, un principio generale già operante per quelle a statuto speciale, che ben si giustifica in considerazione delle analogie - di certo prevalenti rispetto agli elementi differenziali - tra i bilanci regionali e il bilancio dello Stato. Non ne risulta violata l'autonomia finanziaria delle Regioni per il motivo già detto che questa si esplica, a norma dell'art. 119, nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. E per questa medesima ragione non vale invocare l'autonomia statutaria, poiché per quanto restrittivamente si interpreti il richiamo dell'art. 123 alle leggi della Repubblica, sicuramente vi rientrano quelle cui espressamente rinviano disposizioni comprese nel Titolo V della Parte II del testo costituzionale, com'è il caso appunto, dell'art. 119.

È appena necessario, infine, rilevare come la forma richiesta assolva qui ad una precisa funzione di garanzia, ponendosi la legge - nei confronti dell'attività amministrativa regionale svolta dalla Giunta ex art. 121, terzo comma, della Costituzione - quale limite esterno insuperabile e giuridicamente vincolante.

8. - Le Regioni ricorrenti lamentano anche, sempre con riferimento all'art. 20, che sia ad esse imposta l'osservanza delle norme delle leggi statali sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità di Stato, "in quanto applicabili" e fino a quando non saranno state emanate in materia "leggi della Repubblica".

La censura è priva di fondamento, perché siffatto obbligo, stabilito in linea meramente provvisoria, mentre corrisponde ad esigenze pratiche incontestabili, è conforme al principio generale che le leggi statali seguitano ad essere validamente applicabili nelle Regioni finché queste non abbiano legiferato sulle materie di loro competenza.

Per quanto riguarda poi, più particolarmente, la previsione del terzo comma di future leggi "della Repubblica", questa deve ritenersi circoscritta a leggi statali contenenti disposizioni di coordinamento, da adottarsi a norma dell'ultimo comma dell'art. 119 della Costituzione, nel senso che si è sopra precisato al punto 7 della motivazione. Fermo restando che - come questa Corte ha già affermato con la sentenza n. 107 del 1970, sebbene con riguardo ad una regione a statuto speciale - la potestà di disciplinare l'amministrazione del patrimonio e la contabilità regionale rientra nella competenza legislativa spettante a tutte le regioni sull'ordinamento dei propri uffici, e perciò, quanto alle regioni a statuto ordinario, nella competenza bipartita prevista dall'art. 117 della Costituzione alinea, e dovrà quindi esercitarsi entro i limiti dei principi e delle norme di coordinamento della legislazione statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione veneta nei confronti dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, nella parte in cui prevede il ricorso alla delegazione legislativa per il trasferimento delle funzioni;

dichiara non fondata, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 115, 117 e 119 della Costituzione, dell'art. 20, terzo comma, della legge medesima;

dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale proposte con i ricorsi di cui in epigrafe nei confronti degli artt. 17 e 20 della legge medesima, in riferimento agli artt. 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1971.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della legge approvata il 24 luglio 1978 e riapprovata il 26 aprile 1979 dal Consiglio regionale della Puglia, della legge approvata il 25 luglio 1979 e riapprovata il 10 ottobre 1979 dal Consiglio regionale del Piemonte e della legge approvata il 21 maggio 1979 e riapprovata il 4 febbraio 1980 dal Consiglio regionale dell'Umbria (aventi per oggetto la disciplina della classificazione alberghiera) promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente notificati il 17 maggio e il 30 ottobre 1979 e il 22 febbraio 1980, depositati in cancelleria il 26 maggio e l'8 novembre 1979 e il 3 marzo 1980 ed iscritti ai nn. 9 e 23 del registro ricorsi 1979 ed al n. 4 del registro ricorsi 1980, ricorsi dei quali è stata data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 154 del 6 giugno 1979, 310 del 13 novembre 1979 e 71 del 12 marzo 1980.

Visti gli atti di costituzione della Regione Piemonte e della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 12 novembre 1980 il Giudice relatore Leopoldo Elia;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, l'avv. Alberto Romano, per la Regione Piemonte e l'avv. Dante Duranti, per la Regione Umbria.

Inizio documento

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorreva contro il Presidente della Regione Puglia, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale approvata il 24 luglio 1978 e riapprovata il 26 aprile 1979, recante "Disciplina della classificazione alberghiera", con atto in data 15 maggio 1979, notificato il 17 maggio 1979.

La materia della classificazione alberghiera, si osservava nel ricorso, dovrebbe ritenersi sottratta alla competenza regionale, esistendo un interesse nazionale alla omogeneità dei criteri relativi conseguente ad un'esigenza di garanzia del turista. I criteri di classificazione costituirebbero inoltre principi fondamentali della materia "turismo", riservati, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, allo Stato.

L'accennata esigenza di omogeneità ha indotto gli organi di governo delle Regioni ad accordarsi sui criteri da adottare; ma tale accordo, pur menzionato nel dibattito al Consiglio regionale in sede di riapprovazione, non potrebbe assicurare la richiesta uniformità di disciplina, non vincolando gli organi legislativi delle Regioni medesime.

La Regione Puglia non si costituiva.

2. - Ricorso di analogo contenuto veniva proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro il Presidente della Regione Piemonte, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale approvata il 25 luglio 1979 e riapprovata il 10 ottobre 1979, recante "Classificazione delle aziende alberghiere", con atto in data 25 ottobre 1979, notificato il 30 ottobre 1979.

La Regione si costituiva con atto in data 27 novembre 1979 chiedendo il rigetto della domanda. Osservava, innanzitutto, che, in seguito al generale incremento del tenore di vita, gli alberghi offrono ormai prestazioni assai superiori a quelle degli anni in cui venne adottata la normativa statale (r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 975; r.d.l. 5 settembre 1938, n. 1729) che regola il settore e che questa dunque deve considerarsi ormai obsoleta.

Le Regioni si sono date carico di venire incontro ad evidenti esigenze di riforma delle classificazioni, con ciò esercitando una competenza che ad esse esplicitamente riconoscerebbe l'art. 1, lett. g), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, oltreché, implicitamente, l'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il ricorso dello Stato si paleserebbe in ogni caso contraddittorio, per il suo oscillare tra la denuncia di una violazione dei principi della materia, che presupporrebbe una competenza regionale quanto meno nei dettagli, e di un asserito interesse nazionale all'omogeneità dei criteri di classificazione, che escluderebbe in radice tale competenza.

3. - Un terzo ricorso, di contenuto analogo ai primi due, veniva proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, contro il Presidente della Regione Umbria, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale approvata il 21 maggio 1979 e riapprovata il 4 febbraio 1980, recante "Disciplina della classificazione delle aziende ricettive, alberghiere e all'aria aperta", con atto in data 19 febbraio 1980, notificato il 22 febbraio 1980.

Si costituiva la Regione Umbria eccependo l'inammissibilità del ricorso, per mancata indicazione delle norme impugnate. Il ricorso investe formalmente l'intera legge senza specificare quali parti di essa contrasterebbero con i valori costituzionali invocati, ma risulterebbe evidente che non tutte le norme della legge stessa potrebbero interferire con i medesimi; non quelle, ad esempio, che contengono la disciplina delle competenze e dei procedimenti o che concernono la vigilanza e le sanzioni.

L'assunto secondo cui il sistema di classificazione introdotto dagli atti legislativi del 1937 e del 1938 avrebbe valore di principio generale si fonderebbe su considerazioni di carattere soggettivo e politico, come tali non rilevanti in sede di giudizio di legittimità. I criteri contenuti nella legislazione dello Stato sarebbero del resto inadatti a comprendere varie categorie di aziende di ricezione venute in essere negli ultimi tempi: non le aziende ricettive all'aria aperta (e cioè i campeggi ed i villaggi turistici) e neppure i motels, i villaggi- albergo, i residences ed i multi-residences. Almeno con riferimento a tali aziende dovrebbe ritenersi mancante una legislazione dello Stato e dunque inesistente un sistema di principi della materia cui la legge regionale dovrebbe uniformarsi.

L'intero settore in ogni caso verserebbe in stato di estrema confusione, non potendo le vecchie previsioni normative tenere il passo con l'evoluzione dei tempi. Si verificerebbe nella realtà la classificazione di aziende che pur forniscono identici servizi in diverse categorie; le tariffe risulterebbero svincolate dalla classificazione (che verrebbe così a perdere una delle sue principali ragioni di esistere) e sarebbero invece collegate solo alla quantità e qualità dei servizi. In presenza di tale situazione di ineffettività della disciplina vigente sarebbe assurdo desumere da essa i principi della materia.

4. - Con successive memorie la Regione Piemonte e la Regione Umbria ribadivano i rispettivi assunti.

La Regione Piemonte faceva valere la inammissibilità del ricorso per mancata indicazione delle norme interposte violate. Troppo generico, ad avviso della resistente, è il semplice riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed all'esigenza di rispettare i principi fissati dalle leggi dello Stato, quando tali principi, come nel caso in esame, non vengano indicati e precisati. Nel

merito poi la legge della Regione Piemonte sarebbe rispettosa dei valori fondamentali della legislazione dello Stato, ricollegando i criteri di classificazione alla quantità e qualità dei servizi resi ed articolando la classificazione stessa in un numero di categorie corrispondenti.

La Regione Umbria osservava, tra l'altro, che leggi di altre Regioni in materia di aziende ricettive all'aria aperta erano state approvate senza contrasti da parte dello Stato.

5. - Nell'udienza di discussione le parti costituite sviluppavano le rispettive tesi.

Inizio documento

1. - I tre ricorsi, malgrado qualche diversità di contenuto delle leggi regionali impugnate e dei motivi già enunciati nei telegrammi con i quali il Governo le rinviava per nuovo esame, sottopongono a questa Corte le stesse questioni e possono pertanto essere decisi con unica sentenza. Nei ricorsi la Presidenza del Consiglio - rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato - chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale delle leggi delle Regioni Puglia e Piemonte, vertenti entrambe sulla classificazione delle aziende alberghiere, e della legge della Regione Umbria, che disciplina anche le aziende ricettive all'aria aperta. Le tre leggi contrasterebbero con l'art. 117, primo comma, della Costituzione perché sarebbe leso l'interesse nazionale alla uniformità - in tutto il territorio della Repubblica - dei criteri di classificazione delle imprese ricettive; ed in quanto non rispetterebbero il limite dei principi fondamentali stabiliti in materia dalle leggi dello Stato.

Quanto al secondo motivo dell'impugnazione si è eccepito da parte delle Regioni resistenti che la genericità con cui esso è enunciato (riguardo all'intera legge, senza precisa indicazione delle singole disposizioni ritenute illegittime, dei principi violati nonché di individuati precetti della legislazione nazionale dai quali enucleare i principi stessi) dovrebbe comportare la inammissibilità della questione relativa alla violazione del limite dei principi. Peraltro, le proposizioni non molto precise contenute in proposito nei ricorsi consentono di individuare almeno una interpretazione di esse che dà luogo ad una questione sicuramente ammissibile (affermazione di un principio fondamentale della materia preclusivo di ogni intervento normativo regionale nella submateria "classificazione alberghiera"). Pertanto si deve passare all'esame del merito, cominciando dalla questione che, se accolta, escluderebbe in radice la competenza regionale in ordine alla disciplina delle imprese di ricezione: e cioè da quella concernente la lesione dell'interesse nazionale.

2. - I ricorsi non sono fondati.

In questo, come in altri casi già sottoposti a questa Corte (si veda per tutte la sent. n. 58 del 1958), la lesione dell'interesse nazionale comporta che per un settore di materia sia preclusa ogni possibilità di intervento della Regione. Ma la sottrazione della submateria "classificazione alberghiera" (rispetto alla più ampia materia del turismo ed industria alberghiera) dall'ambito dei poteri trasferiti alle Regioni non trova sostegno nei testi normativi.

In primo luogo l'art. 1, lett. g) del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, trasferisce alle Regioni, tra gli altri settori della materia, le funzioni amministrative concernenti "la classificazione e la locazione di immobili adibiti ad uso di albergo, pensione, locanda; i complessi ricettivi extraalberghieri (campeggi, villaggi turistici, ostelli)"; e certo la formula più ampia usata nell'art. 56 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 per definire il turismo e l'industria alberghiera non potrebbe interpretarsi in senso riduttivo rispetto al trasferimento disposto dal d.P.R. n. 6 del 1972, e cioè in contrasto con quanto è disposto in modo espresso dall'art. 136 del d.P.R. n. 616 del 1977. Né si rinvergono riserve allo Stato nell'ambito della submateria "classificazione alberghiera", nel d.P.R. n. 6 del 1972 (articoli 3 - 5) e neppure nel d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 58).

D'altra parte non si può - in mancanza di deroga legittimamente disposta dal legislatore - venir meno al parallelismo tra funzioni amministrative e legislative (più volte riaffermato da questa Corte: tra l'altro nella sent. n. 39 del 1971), anche se può ammettersi che una disciplina riguardante il passaggio delle funzioni amministrative statali alle Regioni non è in grado di risolvere compiutamente i problemi delle corrispondenti funzioni legislative.

Infine non si può trascurare un dato normativo sicuramente contrastante con l'affermazione di un interesse nazionale alla uniformità della disciplina legislativa in tema di classificazione alberghiera, uniformità che dovrebbe ovviamente farsi valere in tutto il territorio nazionale. Infatti l'art. 8, comma primo, del d.P.R. 27 marzo 1952, n. 354 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), conteneva questa regola: "I criteri che le leggi dello Stato prescrivono per la determinazione delle classifiche alberghiere e le disposizioni a carattere nazionale in materia di tariffe alberghiere valgono anche per la Regione"; orbene, questa disposizione non figura più nel testo del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo e di industrie alberghiere), che all'art. 10 abroga espressamente il citato d.P.R. 27 marzo 1952, n. 354.

Ed è significativo, anche se non decisivo, che senza opposizione del Governo abbiano potuto essere adottate varie leggi regionali in tema di classificazione dei complessi ricettivi all'aperto (legge reg. Puglia 20 giugno 1979, n. 35; legge reg. Veneto 10 agosto 1979, n. 56; legge reg. Piemonte 31 agosto 1979, n. 54). Si può certo rilevare che di tali complessi non fa parola il r.d.l. 18 gennaio 1937, n. 975 (convertito con modifiche in legge 30 dicembre 1937, n. 2651 e modificato con r.d.l. 5 settembre 1938, n. 1729), e cioè l'unico testo legislativo statale vigente in questo settore: ma, ove si trattasse di vero interesse nazionale all'uniformità di disciplina, l'obiezione risulterebbe formalistica, data l'identità della ratio a favore della unicità dei criteri classificatori a livello nazionale e data anche la mancanza di serie giustificazioni per una sottovalutazione degli esercizi ricettivi extraalberghieri (sottovalutazione già rilevabile peraltro nella legge n. 326 del 1958 ed ora nell'art. 60, lett. c) del d.P.R. n. 616 del 1977). Ciò che si è esposto dimostra anche come l'attuale pronuncia, dato il diverso quadro normativo in cui si iscrive, non contraddice alla sentenza di diverso segno a suo tempo adottata da questa Corte nella stessa materia (sent. n. 15 del 1956).

3. - Quanto alla censura circa la violazione del limite dei principi fondamentali della legislazione statale, essa è riferita innanzitutto alla esistenza di un principio fondamentale della materia che escluderebbe ogni possibilità di intervento normativo delle Regioni in una submateria (in questo caso la "classificazione alberghiera"). Ma un principio fondamentale siffatto non può darsi nel quadro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, dovendo i principi riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia dall'ambito di essa. Altrimenti non troverebbero rispondenza nella realtà dell'ordinamento i criteri fissati da questa Corte in occasione del giudizio relativo all'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (criteri che, nel trasferire la submateria "classificazione alberghiera", la normativa in vigore ha pienamente osservato); infatti secondo la sentenza n. 39 del 1971, "unitariamente interpretato, l'art. 17 vuole che alle Regioni siano assegnate per intero le materie indicate nell'art. 117 della Costituzione; ma vuole, d'altro lato, che, sia attraverso la esplicita enunciazione dei "principi fondamentali", di cui allo stesso art. 117, sia in altre e diverse forme, che non si risolvano in una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie, lo svolgimento concreto delle funzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale".

Infine, per l'altra interpretazione della censura sulla violazione del limite dei principi fondamentali, "quali si desumono dalle leggi vigenti" per regolare l'esercizio del potere legislativo concorrente delle Regioni, è sufficiente rilevare che qui ed ora tali principi consistono in criteri generalissimi (livello delle attrezzature, dell'arredamento e della prestazione di servizi) che la disciplina contenuta nelle leggi regionali non contraddice da nessun punto di vista. Né potrebbero assurgere a dignità di principi fondamentali della legislazione taluni dei requisiti indicati nella tabella del decreto-legge del 1937, non già perché essi non sono più rilevanti ai fini di una aggiornata classificazione, ma

piuttosto perché non suscettibili, in sè e per sè, di costituire limite e indirizzo per la legislazione regionale concorrente. Le esigenze di sostanziale corrispondenza tra le classificazioni adottate nelle varie Regioni possono essere soddisfatte mediante interventi del potere statale pienamente compatibili con l'integrità delle funzioni attribuite agli enti regionali e ciò a prescindere dalla possibilità di un autoordinamento in sede interregionale.

Inizio documento

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale riapprovata dal Consiglio della Regione Puglia il 26 aprile 1979, recante "Disciplina della classificazione alberghiera", della legge regionale riapprovata dal Consiglio della Regione Piemonte il 10 ottobre 1979, recante "Classificazione delle aziende alberghiere", della legge regionale riapprovata dal Consiglio della Regione Umbria il 4 febbraio 1980, recante "Disciplina della classificazione delle aziende ricettive, alberghiere e all'aria aperta", proposte in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 1981.
DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 26 MAG. 1981

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Paolo MADDALENA "
- Alfio FINOCCHIARO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 11 della legge 29 marzo 2001, n. 135 recante "Riforma della legislazione nazionale del turismo", promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, notificati il 17, il 19, il 21 e il 18 maggio 2001, depositati in cancelleria il 25, il 28 e il 31 successivi ed iscritti ai nn. 29, 30, 31 e 34 del registro ricorsi 2001.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2003 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti

uditi gli avvocati Alberto Romano per le Regioni Piemonte e Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia, Gustavo Romanelli per la Regione Liguria e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Inizio documento

1. - Le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, con ricorsi notificati rispettivamente il 17 maggio 2001, il 19 maggio 2001, il 21 maggio 2001 ed il 18 maggio 2001, e depositati rispettivamente il 25 successivo (Regioni Piemonte e Lombardia), il 28 successivo (Regione Veneto) ed il 31 successivo (Regione Liguria), hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 (Regione Piemonte), 2 (tutte le Regioni ricorrenti), 3, 4, 5 e 6 (Regioni Piemonte e Veneto), 7 (Regioni Piemonte, Lombardia e Veneto), 8 (Regione Piemonte), 9 (Regioni Piemonte e Veneto), 10 (Regione Piemonte) e 11 (Regioni Piemonte e Lombardia) della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), in riferimento agli articoli 3

(Regione Veneto), 5 (Regioni Piemonte, Veneto e Liguria), 87 e 97 (Regione Veneto), 117, 118 (tutte le Regioni ricorrenti) e 119 (Regione Veneto) della Costituzione, al principio di leale cooperazione (Regione Veneto) ed "anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59" (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) "ed agli artt. 43 e 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) (Regione Liguria).

2 - Le principali censure sollevate dalle Regioni ricorrenti nei confronti della legge denunciata si riferiscono in particolare a quanto previsto dall'art. 2, commi 4 e 5, della medesima legge n. 135 del 2001, nella parte in cui attribuisce ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - la fissazione di principi ed obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. Tale disposizione, infatti, sarebbe illegittima sotto svariati profili: in primo luogo, essa individuerrebbe i contenuti del predetto decreto in modo talmente analitico da "impedire del tutto l'esercizio delle funzioni regionali"; inoltre essa prevederebbe l'adozione di un atto di indirizzo e coordinamento privo di idonea base legislativa, non identificando i principi ai quali il predetto d.P.C.m. deve ispirarsi nel dettare la disciplina degli oggetti di cui alle lettere dalla a) alla n) (Regione Lombardia); attribuendo ad un atto regolamentare l'individuazione dei principi fondamentali in materia di turismo, la medesima disposizione violerebbe, poi, la riserva di legge stabilita dall'art. 117 della Costituzione (Regione Liguria) istituendo "un'anomala competenza dell'esecutivo ad adottare norme regolamentari per l'attuazione dell'intera legge", in contrasto "con l'articolo 17, primo comma, lettera b) della legge n. 400 del 1988" il quale "preclude regolamenti d'attuazione delle leggi nelle materie spettanti alle potestà regionali e vincola i regolamenti alle regole formali e procedurali per essi previsti, in ossequio al disposto dell'art. 87 Cost." (Regione Veneto); infine essa sarebbe in contrasto con la "norma interposta" di cui all'art. 44 del decreto legislativo n. 112 del 1998, il quale - "in specifica attuazione degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione" - ha attribuito alla competenza riservata del legislatore statale la definizione, "in accordo con le Regioni", dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (Regione Lombardia).

Alle richiamate censure si collega l'ulteriore denuncia sollevata nei confronti, in particolare, dell'art. 2, comma 4, lettera l), il quale recherebbe una lesione delle competenze legislative ed amministrative regionali anche in materia di concessione del demanio marittimo, attribuendo al predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - da adottarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - la definizione dei "criteri direttivi di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative" (Regione Veneto).

Ancora strettamente connessa alle predette censure è l'impugnativa proposta (Regione Lombardia e Regione Veneto) nei confronti dell'art. 2, commi 6 e 7, nella parte in cui, prevedendo che la disciplina dettata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - di cui all'art. 2, comma 4 - vincoli le Regioni a dare attuazione ai principi ed obiettivi ivi stabiliti (art. 2, comma 6) e che, ove decorrano inutilmente nove mesi dalla data di emanazione del predetto decreto, le disposizioni di quest'ultimo si applichino alle Regioni sino all'emanazione della disciplina regionale di attuazione delle linee guida (art. 2, comma 7), assegnerebbe al predetto decreto, in assenza di un'idonea base legislativa, efficacia vincolante nei confronti delle Regioni in una materia che appartiene alla competenza legislativa regionale concorrente, in violazione degli articoli 5, 97, 117 e 118 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Quanto alle censure mosse nei confronti dell'art. 7, commi 2 e 6, della legge n. 135 del 2001, nella parte in cui quest'ultimo rinvia, per l'individuazione delle tipologie delle imprese turistiche e delle attività professionali nonché per l'individuazione dei requisiti e delle modalità di rilascio da parte delle regioni delle autorizzazioni all'esercizio delle attività turistiche, alle norme del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 4, esse sono le medesime sollevate nei confronti di quest'ultima disposizione, alle quali la Regione Veneto aggiunge il rilievo che la

richiamata disposizione, nella parte in cui prevede che siano le regioni a rilasciare l'autorizzazione all'esercizio delle attività turistiche con validità su tutto il territorio nazionale, "fatta eccezione per le guide", imporrebbe il rispetto dei requisiti e delle modalità di cui all'art. 2, comma 4, lettera g), anche nel caso dell'esercizio di professioni (le guide) per le quali sia espressamente prevista un'autorizzazione di validità esclusivamente regionale, "secondo uno schema normativo manifestamente irragionevole ed in violazione dei principi costituzionali sanciti dagli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione".

Sempre strettamente connesse alle censure sollevate nei confronti dell'art. 2, commi 4 e 5, sono poi le censure mosse, sotto vari profili, all'art. 11 della legge n. 135 del 2001. La disposizione in esame, infatti, nella parte in cui, al comma 6, stabilisce che la legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica) sia abrogata solo a decorrere dall'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 2, comma 4, della medesima legge, attribuirebbe a quest'ultimo decreto, in assenza di un'ideale base legislativa, efficacia vincolante nei confronti delle regioni in una materia di competenza legislativa regionale concorrente, con conseguente lesione di quest'ultima. Essa, inoltre, nella parte in cui prevede, al comma 7, che, fino all'entrata in vigore della disciplina regionale di adeguamento del documento contenente le linee guida in tema di valorizzazione e sviluppo del sistema turistico, si applichi all'interno di ogni regione la disciplina prevista dall'ordinamento legislativo statale, determinerebbe l'abrogazione di tutte le leggi regionali differenti e l'introduzione di un sistema centralizzato uniforme, "incompatibile con l'ordinamento delle fonti del diritto e con la posizione delle fonti regionali in detto ordinamento, oltre che lesiva dell'autonomia legislativa ed amministrativa regionale".

Nei suddetti ricorsi sono state altresì denunciate svariate altre disposizioni della medesima legge n. 135 del 2001. In particolare, l'art. 1 (e l'art. 2, comma 1, che al primo rinvia), nella parte in cui, tra "i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo", non indica quello della valorizzazione e del riconoscimento dell'autonomia regionale in materia, ma solo quello della valorizzazione degli enti locali minori, sarebbe in contrasto con gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione (Regione Piemonte); l'art. 3 della legge n. 135 del 2001, stabilendo che alla Conferenza nazionale del turismo, indetta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per esprimere orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti del documento contenente le linee guida, partecipino i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, equiparerebbe la presenza delle Regioni a quella dei Comuni, delle Province e delle altre autonomie territoriali e funzionali, con conseguente lesione del ruolo costituzionale delle Regioni, le quali, essendo titolari di competenze proprie, "devono essere coinvolte tutte e in prima persona nella Conferenza" (Regioni Piemonte e Veneto); l'art. 4 vulnererebbe l'autonomia legislativa ed amministrativa regionale prevedendo che la Carta dei diritti del turista sia redatta dal Ministero dell'Industria, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del sistema turistico nonché le associazioni nazionali di tutela dei consumatori, escludendo totalmente le regioni non solo dalla redazione, ma anche dalla consultazione, ai fini della redazione, della medesima Carta (Regioni Piemonte e Veneto); l'art. 5, al comma 1, definendo i sistemi turistici locali, attribuirebbe alle regioni solo funzioni amministrative, e, al comma 3, assimilando i sistemi turistici locali agli insediamenti produttivi tipici, determinerebbe l'assorbimento della materia turismo nell'alveo del settore industria, con conseguente compressione delle potestà legislative regionali e violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione (Regioni Piemonte e Veneto); l'art. 6 sarebbe lesivo dell'autonomia finanziaria regionale, nella parte in cui, istituendo presso il Ministero dell'Industria il Fondo di Cofinanziamento (alimentato dalle risorse finanziarie statali di cui all'art. 12) e assegnando al predetto Ministero il compito di redigere la graduatoria dei richiedenti, sulla base di bandi annuali di concorso, formulati secondo piani di intervento approvati dalle regioni, escluderebbe totalmente le medesime regioni dalla gestione dell'assegnazione del contributo (Regioni Piemonte e Veneto); l'art. 8, disciplinando in modo dettagliato l'attività dei

gestori di esercizi alberghieri, violerebbe l'autonomia legislativa regionale non lasciando nessuno spazio ad una regolamentazione regionale (Regioni Piemonte e Veneto); l'art.9, disciplinando il regime di vigilanza sugli esercizi ricettivi in modo "assolutamente specifico e dettagliato", lederebbe la competenza legislativa regionale concorrente e configurerebbe la competenza amministrativa regionale come meramente esecutiva, mentre, al comma 6, estendendo alle imprese turistiche la disciplina relativa agli insediamenti produttivi (artt. 23, 24 e 25 del d. lgs. n. 112 del 1998) ed imponendo alle regioni di dare attuazione a tale disposizione, determinerebbe "un'esplicita quanto ingiustificata retenzione di competenze ed attribuzioni di spettanza regionale" e, "in assenza di qualsiasi riferimento specifico e puntuale alla effettiva necessità di provvedere nei termini indicati, violerebbe il principio costituzionale di coerenza e ragionevolezza delle scelte legislative sancito all'art. 3 della Costituzione in relazione alle competenze regionali garantite dagli articoli 5, 117 e 118 della medesima Carta fondamentale"; l'art. 10 sarebbe, infine, lesivo dell'autonomia legislativa ed amministrativa delle regioni in materia di turismo, nella parte in cui istituisce presso il Ministero dell'Industria un Fondo di rotazione per il prestito ed il risparmio turistico ed assegna esclusivamente al medesimo Ministero il compito di definire, con proprio decreto, adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, criteri e modalità di organizzazione e gestione del fondo (Regione Piemonte).

2.1. ? In prossimità dell'udienza pubblica le Regioni Piemonte, Lombardia e Liguria hanno depositato memorie con le quali insistono per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate nei ricorsi introduttivi.

3. ? Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nei quattro giudizi promossi dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria ed aventi ad oggetto le norme della legge n. 135 del 2001, chiedendo che i ricorsi siano respinti e che siano dichiarate infondate tutte le questioni prospettate.

Secondo la difesa erariale, le censure mosse nei confronti dell'art. 2, commi da 4 ad 8, sarebbero infondate. Le disposizioni in esame, infatti, si limiterebbero a prevedere la fissazione, con d.P.C.m. - adottato, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto di principi ed obiettivi indicati nell'art. 1, comma 2 (non impugnato) e nell'art. 2, comma 5, della stessa legge n. 135 del 2001 e fornito pertanto di idonea base legislativa, di standards minimi di qualità e criteri generali uniformi, "senza impedire a ciascuna regione di stabilire (o conservare) propri <<standards>> superiori ai minimi e di produrre proprie regole che solo non smentiscano i <<criteri uniformi>>". Né tali disposizioni sarebbero viziate di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 44 del d. lgs. n. 112 del 1998, non configurandosi quest'ultimo quale "norma interposta" e non potendo l'"accordo con le Regioni" di cui al predetto art. 44 concretizzarsi che nella forma dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La censura sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge n. 135 del 2001 sarebbe, oltre che "vaga", anche infondata, dal momento che il predetto art. 1, al comma 2, enuncerebbe solo obiettivi di carattere generale, mentre il ruolo delle regioni sarebbe riaffermato dall'art. 1, comma 1, e dall'art. 2, comma 2.

Quanto alle censure sollevate nei confronti dell'art. 3 della legge n. 135 del 2001, la difesa erariale ne deduce l'infondatezza in ragione del fatto che la Conferenza nazionale del turismo è istituita non già per governare il settore bensì per "raccogliere ed incanalare le istanze provenienti dalle varie categorie interessate" cosicché la partecipazione ad essa delle istituzioni territoriali avrebbe come scopo non quello di produrre decisioni ma solo quello di "ascoltare". Infondata sarebbe anche la censura mossa nei confronti dell'art. 4, essendo il contenuto della Carta dei diritti del turista corrispondente a tutte le "informazioni e notizie utili concernenti soprattutto la disciplina dei rapporti di diritto civile (...) tema questo di competenza statale".

In relazione poi alle censure sollevate nei confronti dell'art. 5, dell'art. 6 e dell'art. 10 della legge n. 135 del 2001, esse sarebbero non chiare e comunque infondate in quanto volte a rivendicare la gestione di scelte e procedure inerenti agli incentivi finanziari provenienti dalle casse dello Stato

senza rinunciare a questi ultimi. Infondate sarebbero poi, ad avviso dell'Avvocatura, anche le censure sollevate nei confronti dell'art. 8 e dell'art. 9 della medesima legge n. 135 del 2001, essendo tali disposizioni volte a definire nozioni già introdotte nell'ordinamento, limitandosi a riformulare norme statali già in vigore.

4. ? In prossimità dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie nelle quali sostiene che le controversie aventi ad oggetto le norme della legge n. 135 del 2001 debbano ritenersi superate, almeno nel loro "nucleo sostanziale", essendo entrato in vigore il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002 (in attuazione dell'art. 2, commi 4 e 5 della predetta legge) con il quale è stato recepito un "accordo" raggiunto nella seduta 14 febbraio 2002 della Conferenza Stato-Regioni sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, nel quale si è presa in considerazione la sopravvenuta modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che pure "non dovrebbe influire" sui giudizi in questione.

5. ? All'udienza pubblica dell'11 febbraio 2002 le Regioni Piemonte e Lombardia e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte. La Regione Liguria ha chiesto che la Corte costituzionale voglia dichiarare cessata la materia del contendere, in considerazione dell'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002.

Inizio documento

1. ? Le questioni di legittimità costituzionale sono state promosse con i ricorsi indicati in epigrafe della Regione Piemonte, della Regione Lombardia, della Regione Veneto e della Regione Liguria nei confronti degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), in riferimento agli artt. 3, 5, 87, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, agli artt. 1 e 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) ed agli artt. 43 e 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59). Le Regioni ricorrenti denunciano, in riferimento ai vari parametri indicati, molteplici vizi delle norme oggetto dei ricorsi, essenzialmente sotto i profili dell'invasione della competenza regionale o della lesione del ruolo costituzionale delle regioni in materia di turismo, determinati per effetto della previsione di diversi atti e prescrizioni, tra cui, in particolare, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previsto e disciplinato dall'art. 2, commi 4 e 5, della censurata legge n. 135 del 2001.

2. ? In via preliminare va disposta la riunione dei giudizi che, avendo ad oggetto disposizioni legislative in larga parte identiche, censurate in riferimento a parametri costituzionali comuni e sotto profili sostanzialmente coincidenti, possono essere decisi con un'unica pronuncia.

3. ? I ricorsi sono inammissibili.

Le questioni di legittimità costituzionale in esame sono state proposte anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, cosicché esse debbono essere risolte, secondo la giurisprudenza di questa Corte, alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri (sentenze n. 422 e n. 376 del 2002).

I predetti ricorsi si propongono di ottenere il riconoscimento, tramite l'annullamento della legge statale denunciata, delle competenze regionali, che si pretendono fondate sulle norme costituzionali

invocate come parametri, per il tempo in cui esse sono state vigenti, e cioè fino alla data di entrata in vigore della citata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Senonché, nel suddetto periodo, la legge 29 marzo 2001, n. 135, di cui appunto si chiede l'annullamento, non aveva ancora avuto la prevista attuazione, giacché non era stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la cui emanazione, benché dovesse effettuarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, è avvenuta soltanto il 13 settembre 2002. A questo decreto l'art. 2, comma 4, della stessa legge n. 135 conferisce il compito di definire "i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico", stabilendo, "al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche", una serie assai dettagliata di standards minimi, di criteri, di requisiti, di modalità di esercizio riguardanti, tra l'altro, le imprese turistiche, le unità abitative delle strutture ricettive, le agenzie di viaggio, le professioni turistiche, i servizi di accoglienza ai turisti, nonché la gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative. Il medesimo decreto inoltre formula, ai sensi del comma 5, principi ed obiettivi per quanto concerne lo sviluppo dell'attività economica in campo turistico, la promozione turistica dell'Italia all'estero, lo sviluppo di sistemi turistici locali e di circuiti qualificati a sostegno dell'attività turistica, nonché di infrastrutture turistiche di valenza nazionale.

E' quindi evidente il rilievo del decreto del Presidente del Consiglio nell'ambito della legge in esame, tanto che il comma 6 dello stesso art. 2 espressamente dispone che "ciascuna regione, entro nove mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 4, dà attuazione ai principi ed agli obiettivi stabiliti dalla presente legge e contenuti nel decreto di cui al medesimo comma 4", mentre il successivo comma 7 stabilisce che, al fine di tutelare gli interessi unitari non frazionabili in materia di libertà di impresa e di tutela del consumatore, le disposizioni dello stesso decreto si applicano alle regioni ordinarie, "decorsi inutilmente i termini di cui al comma 6".

Non essendo stato fino ad allora emanato il decreto attuativo del Presidente del Consiglio, nel periodo di tempo intercorrente tra il 5 maggio 2001 -data di entrata in vigore della citata legge n. 135- e l'8 novembre dello stesso anno -data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001- la medesima legge n. 135 si trovava, almeno per quanto riguardava i profili più rilevanti, in una situazione di operatività tale -anche in considerazione dei molteplici rinvii al predetto decreto operati da altre disposizioni della stessa legge- da non richiedere alle regioni l'emanazione di una disciplina attuativa dei principi ed obiettivi indicati dalla legge in questione. Per quel periodo, pertanto, non risulta, anche in ragione della predetta struttura precettiva dell'atto, che le disposizioni censurate abbiano in pratica prodotto effetti lesivi tali da determinare un'invasione della sfera di attribuzioni delle Regioni ricorrenti, dal momento che le norme immediatamente applicabili della citata legge n. 135, da un lato, si limitano a riaffermare il ruolo costituzionale delle regioni nella materia de qua e, dall'altro lato, concernono essenzialmente profili organizzativi e interventi finanziari di competenza statale.

4. ? Il prospettato quadro normativo ? mutato con l'emanazione, ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135 del 2001, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, che ha dato piena attuazione alla stessa legge recependo integralmente l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data 14 febbraio 2002, nel cui ambito, tra l'altro, si è espressamente concordato tra le parti che "il turismo è materia di esclusiva competenza regionale".

Si tratta quindi di un'ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia e non può comunque -secondo quanto infondatamente ritenuto dalla difesa della Regione Lombardia- "legittimare in futuro l'Esecutivo a

dettare i principi e gli obiettivi (...) sulla base di una semplice intesa con le Regioni in una materia che è divenuta di competenza esclusiva delle Regioni", tanto più che non risulta presentato alcun ricorso avverso il predetto d.P.C.m. 13 settembre 2002.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi in esame vanno pertanto dichiarate inammissibili.

Inizio documento

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 87, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, agli artt. 1 e 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) ed agli artt. 43 e 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2003.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 05 GIU. 2003.

Corte costituzionale, 13 luglio 1990, n. 327

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. 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 promosso con ricorso della Regione Emilia - Romagna notificato il 16 febbraio 1990, depositato in Cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 1990, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione della Commissione di Controllo sull'Amministrazione della Regione Emilia - Romagna del 15 dicembre 1989, prot. 9105 rg. 6901;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 1990 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Valerio Onida ed Alberto Predieri per la Regione Emilia - Romagna e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Inizio documento

1. - Con ricorso in data 8 febbraio 1990 la Regione Emilia - Romagna ha sollevato conflitto di attribuzioni avverso la decisione della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia - Romagna 15 dicembre 1989, prot. 9105 reg. 6901, che ha annullato le deliberazioni del Consiglio regionale n. 2620 del 29 giugno 1989 e n. 2897 del 30 novembre 1989, recanti l'adozione del Piano paesistico regionale.

La Regione chiede che questa Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia - Romagna, annullare le delibere di adozione

del Piano paesistico regionale per i motivi enunciati nel provvedimento impugnato e, pertanto, annulli la suddetta decisione della Commissione in quanto lesiva delle competenze regionali, per violazione degli artt. 117, 118 e 125 Cost.

Nel ricorso si espone che con deliberazione n. 2620 del 29 giugno 1989 il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, stabiliva di adottare il Piano paesistico regionale di cui all'art. 1 - bis della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha convertito in legge il decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

La Commissione di controllo, dopo una richiesta di chiarimenti, annullava la suddetta deliberazione regionale, unitamente alla deliberazione di controdeduzioni n. 2897 del 30 novembre 1989, deducendo due ordini di censure.

In primo luogo veniva contestato che il Piano paesistico adottato fosse stato esteso all'intero territorio regionale anziché alle sole zone di cui all'art. 1 - bis della legge n. 431 del 1985: così operando la Regione avrebbe violato il principio di legalità dell'azione amministrativa, per il fatto di avere ampliato, mediante un piano urbanistico - territoriale, i beni e le aree individuate dalla legge n. 431, senza aver preventivamente individuato i beni stessi mediante specifici elenchi adottati ai sensi dell'art. 5 della legge 29 giugno 1939 n. 1497. In secondo luogo veniva censurato che il Piano in questione, pur disponendo solo dell'efficacia di un atto regolamentare, in talune sue norme a titolo di esempio si richiamavano gli artt. 6, secondo e terzo comma, 13, secondo comma, 23, quarto e quinto comma, 26, primo comma, 37, quinto comma) sarebbe venuto a innovare e mutare precetti posti dalla legislazione nazionale e regionale.

La Regione deduce che la competenza da essa esercitata con l'atto annullato non rientra nell'ambito delle funzioni di tutela del paesaggio, delegate ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, ma è, invece, espressione delle attribuzioni in materia urbanistica già trasferite alla Regione con l'art. 1 del d.P.R. n. 8 del 1972 e disciplinate dalla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 e successive modificazioni. Tali attribuzioni concernono l'intero territorio regionale e ricomprendono anche la tutela dei valori paesistici, come risulta in particolare dal trasferimento delle funzioni in tema di piani paesistici, di cui all'art. 1, comma quarto, del d.P.R. n. 8 del 1972 ed all'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il provvedimento impugnato incorrerebbe, quindi, ad avviso della ricorrente, in un fondamentale equivoco: di trattare cioè l'atto soggetto a controllo come se esso fosse interamente ed esclusivamente soggetto alla normativa propria dei piani paesistici in senso stretto (quelli di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939) e non fosse invece espressione della più ampia potestà regionale in materia di pianificazione territoriale.

La Regione ricorda che la legge n. 431 del 1985 ha previsto per le Regioni, ai fini della tutela delle zone di particolare interesse ambientale, la possibilità di scegliere tra "piani paesistici" e "piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei vincoli paesistici ed ambientali": questa scelta attribuita alla Regione è un punto qualificante della legge n. 431 del 1985, che venne introdotto espressamente in sede di conversione del decreto legge n. 312 del 1985, dove si faceva riferimento ai soli piani paesistici di cui alla legge 1497 del 1939. Ma i "piani urbanistico territoriali con particolare considerazione dei valori paesistici e ambientali" non costituiscono uno strumento nuovo, la cui formazione da parte della Regione sia stata prevista per la prima volta dalla legge 431 del 1985. Essi sono uno strumento già rientrante nelle competenze regionali urbanistiche, vincolato nel fine dalla legge statale in ordine alla necessaria tutela dei valori paesistici.

Con le deliberazioni annullate dalla Commissione di controllo, la Regione si afferma - ha adottato un Piano paesistico come piano urbanistico territoriale ai sensi dell'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 e del titolo II della legge regionale n. 47 del 1985. La ricorrente richiama a questo riguardo la sentenza di questa Corte costituzionale n. 153 del 1986, che ha riconosciuto che i piani di cui all'art. 1 - bis della legge n. 431 del 1985 sono strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica; nonché la sentenza n. 151 del 1986 nella quale questa stessa Corte ha affermato che l'art. 1-bis regola l'esercizio qualificato e teleologicamente orientato in senso estetico - culturale di competenze regionali in tema di urbanistica.

La ricorrente sottolinea, inoltre, che una copiosa dottrina giuridica è concorde nel ritenere che il piano territoriale - urbanistico e' espressione di competenze in materia urbanistica. Esso configura, quindi, un intervento a carattere generale, che può investire l'intero territorio e che attua, mediante peculiari precetti, il valore primario di tutela del paesaggio. A fronte di tale piano generale, ed in alternativa ad esso, sta il piano paesistico, quale intervento speciale, limitato alle sole aree vincolate. L'erronea valutazione di questi due diversi strumenti compiuta dalla Commissione di controllo si rifletterebbe, ad avviso della Regione, anche nelle censure specifiche mosse dalla Commissione, a titolo esemplificativo, nei confronti di norme di dettaglio del Piano regionale.

In particolare, si ricorda che la Commissione ha ritenuto illegittimo l'art. 13, secondo comma, del Piano paesistico, relativo ai piani zonali di sviluppo agricolo, in quanto tali piani hanno una compiuta disciplina legislativa nella legge regionale n. 34 del 1983, che non potrebbe essere modificata con atto amministrativo: invece, - ad avviso della Regione - il piano paesistico è strumento pregiudiziale rispetto ai piani zonali, con funzione di pianificazione sopraordinata, volta ad indirizzare i singoli strumenti territoriali per il perseguimento coordinato del valore primario paesistico.

Inoltre la Commissione ha ritenuto che il provvedimento annullato, nello stabilire prescrizioni e vincoli che prevalgono su quelli degli strumenti urbanistici, abbia leso le competenze delle amministrazioni comunali nonché gli interessi e le aspettative dei privati: in realtà - osserva la Regione - i piani urbanistico - territoriali con considerazione dei valori paesistici si sovrappongono legittimamente agli strumenti urbanistici, sia perché sono piani territoriali riconducibili al modello dell'art. 5 della legge urbanistica statale sia perché sono piani attraverso cui si realizzano valori primari.

Infine la Commissione ha affermato che il Piano paesistico non può dettare norme per le aree archeologiche, perché la legge n. 1089 del 1939 attribuisce allo Stato, e non alle Regioni, la competenza in materia archeologica: al contrario - obietta la Regione - l'art. 1 della legge 431 del 1985 individua le zone archeologiche come aree da disciplinare con i piani paesistici o urbanistico - territoriali.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o respinto.

Nell'atto di costituzione si espone che la Regione considera il provvedimento della Commissione di controllo invasivo della propria competenza in quanto affetto da un vizio nei motivi enunciati. Siffatta prospettazione sarebbe peraltro da ritenersi inammissibile, in quanto sposterebbe dal giudice amministrativo alla Corte costituzionale tutte le controversie sulla legittimità degli atti statali di controllo.

Nel merito, l'Avvocatura rileva che piano paesistico e piano urbanistico - territoriale restano tra di loro strumenti distinti per contenuto, finalità ed effetti giuridici. In particolare, il piano paesistico concerne solo la salvaguardia di taluni valori culturali - ambientali, con funzione di conservazione e protezione, mentre il piano urbanistico - territoriale persegue obiettivi di generale coordinamento di interessi e valori tra loro inevitabilmente divergenti, con funzioni plurime "di salvaguardia e di trasformazione" (art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

La competenza regionale per la redazione ed approvazione dei piani paesistici costituirebbe pertanto - secondo l'Avvocatura - una anomala deroga alla separatezza delle due diverse discipline ed un "ritaglio" di attribuzione "trasferita" in un ambito solo "delegato".

Ciò può indurre le Regioni a preferire lo strumento del piano territoriale rispetto a quello del piano paesistico o a configurare figure intermedie di piano territoriale "stralcio" o "monotematico".

Questa possibile commistione di competenze paesistiche ed urbanistiche all'interno di uno stesso documento, emanato da uno stesso soggetto, può ingenerare ambiguità e difficoltà interpretative. Resta comunque fermo che, per la imposizione dei vincoli paesistici deve essere rispettata la riserva di legge statale, stabilita dalle leggi n. 1497 del 1939 e n. 431 del 1985.

Né può reputarsi - afferma ancora l'Avvocatura - che la "specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali", di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 qualifichi il piano urbanistico -

paesistico come un tertium genus dotato di maggiore forza rispetto ad altri strumenti urbanistici, o che, comunque, il piano paesistico debba ritenersi praticamente "assorbito" dal piano territoriale e quindi implicitamente superato.

Il Piano approvato dalla Regione Emilia - Romagna, ed annullato dalla Commissione di controllo rappresenterebbe, invece, una sorta di "mix" tra un piano paesistico ed un piano territoriale stralcio (c.d. monotematico), al quale la Regione intenderebbe però attribuire gli effetti tipici del piano paesistico.

La Commissione ha, pertanto, giustamente - conclude l'Avvocatura - annullato tale atto, in quanto un piano paesistico potrebbe riguardare soltanto le categorie di beni previste dalla legge n. 431 del 1985, nonché i beni e le località vincolati specificamente con atto amministrativo ai sensi della legge n. 1497 del 1939; mentre, d'altro canto, non potrebbe essere consentito alla Regione di realizzare un livello di pianificazione territoriale produttivo di prescrizioni sovrastante il livello di pianificazione locale e lesivo delle potestà urbanistiche dei Comuni.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Emilia - Romagna ha depositato memoria, dove si replica alla eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato e si insiste sui motivi posti a base del conflitto.

Inizio documento

1. - Forma oggetto del conflitto in esame la decisione della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia - Romagna del 15 dicembre 1989 (prot. 9105, reg. 6901), mediante la quale sono state annullate le deliberazioni del Consiglio regionale dell'Emilia - Romagna n. 2620 del 29 giugno 1989 e n. 2897 del 30 novembre 1989, recanti l'adozione del Piano paesistico regionale di cui all'art. 1- bis della legge 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. "legge Galasso"). Tale annullamento è stato disposto nei confronti dell'intero Piano regionale con riferimento a due profili principali, concernenti rispettivamente: a) il fatto che tale Piano avrebbe indebitamente esteso la propria efficacia a tutto il territorio regionale, anziché limitarsi soltanto ai beni ed alle aree elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 (come modificato dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985) ovvero alle aree già sottoposte ad uno specifico vincolo paesistico, secondo la procedura prevista dalla legge n. 1497 del 1939; b) il fatto che lo stesso Piano avrebbe introdotto, con norme di natura regolamentare, vincoli nei confronti delle amministrazioni locali e dei privati non previsti e non consentiti dalla legislazione statale e regionale.

Ad avviso della ricorrente l'atto di controllo così come motivato risulterebbe invasivo della competenza spettante alla Regione ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione all'art. 1- bis della legge 431 del 1985, venendo altresì a violare i limiti del potere di controllo sugli atti regionali consentito allo Stato dall'art. 125 Cost.: dal che la richiesta diretta ad ottenere la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di annullare le delibere di adozione del Piano paesistico regionale "per i motivi enunciati nel provvedimento impugnato", con la conseguente domanda di annullamento della decisione della Commissione di controllo.

2. - Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata dalla Presidenza del Consiglio. Tale eccezione viene fondata sul fatto che la Regione ricorrente non contesta il potere di controllo dello Stato, ma i "motivi enunciati" nell'atto di controllo: con tale prospettazione, ad avviso della resistente, si verrebbe peraltro a spostare dalla giurisdizione amministrativa (già adita della Regione parallelamente al ricorso per conflitto) alla giurisdizione costituzionale tutte le controversie relative alla legittimità degli atti statali di controllo, con una indebita sovrapposizione tra le due giurisdizioni.

In proposito va soltanto ricordato che una consolidata giurisprudenza di questa Corte ha da tempo affermato l'ammissibilità dei conflitti sollevati nei confronti degli atti emanati dall'organo di controllo sull'amministrazione regionale per il cattivo esercizio della funzione, quando la motivazione di tali atti risulti fondata sull'asserito difetto di competenza della Regione ai sensi della normativa costituzionale sulla competenza (cfr. sent. n. 178 del 1973; n. 130 del 1976; nn. 740 e 1013 del 1988).

In questi casi, la giurisdizione in tema di conflitti opera, com'è noto, su di un piano diverso, per presupposti e finalità, da quello proprio della giurisdizione amministrativa, dal momento che nella prima, a differenza che nella seconda, viene in gioco soltanto il profilo del disconoscimento o della menomazione di una competenza costituzionale dell'ente controllato conseguente all'illegittimo esercizio della funzione di controllo, mentre il giudizio risulta orientato, prima che in direzione dell'annullamento dell'atto, a definire nei loro aspetti relazionali le sfere di attribuzioni rispettivamente garantite dalla disciplina costituzionale al controllato ed al controllante.

Con riferimento al caso di specie risulta d'altro canto chiaro, sia dal contenuto del ricorso che dalle conclusioni formulate, che la Regione lamenta la lesione della sfera delle proprie attribuzioni costituzionali in materia urbanistica, dal momento che l'organo di controllo, attraverso l'annullamento operato, ha contestato in radice il potere della stessa Regione ad adottare, ai sensi dell'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985, un piano territoriale paesistico esteso a tutto il territorio regionale, caratterizzato da determinati contenuti e da una determinata efficacia.

L'eccezione si presenta, pertanto, insussistente e va respinta.

3. - Nel merito il ricorso è fondato.

Ai fini della soluzione del conflitto occorre innanzitutto precisare quale sia l'esatta natura del Piano adottato dalla Regione Emilia - Romagna, che ha formato oggetto dell'annullamento di cui è causa: a tale natura viene, infatti, a collegarsi la qualità e la misura del potere che, attraverso gli atti annullati, la Regione ha inteso esercitare.

L'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 impone alle Regioni l'obbligo di sottoporre a specifica normativa di uso e di valorizzazione ambientale i territori di particolare interesse paesistico elencati nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977: per la formulazione di tale normativa le stesse Regioni hanno la possibilità di scegliere tra due strumenti, che vengono dalla legge indicati nei "piani paesistici" e nei "piani Urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". Questi strumenti presentano natura diversa, dal momento che i "piani paesistici" trovano la loro prima base normativa nella disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali (art. 5 legge 29 giugno 1939 n. 1497 e art. 23 regio decreto 3 giugno 1940 n. 1357), mentre i piani Urbanistico - territoriali, variamente regolati nella legislazione regionale, si vengono a inquadrare nella materia urbanistica e trovano il loro nucleo iniziale di disciplina nei "piani territoriali di coordinamento" previsti dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942 n. 1150. Ma al di là di tale inquadramento resta comunque fermo che le competenze amministrative relative sia ai piani territoriali paesistici che ai piani territoriali di coordinamento spettano oggi alle Regioni ordinarie come competenze proprie, in quanto trasferite dal d.P.R. 12 gennaio 1972, n. 8 (cfr. art. 1, quarto comma e secondo comma, lett. a).

Ora, con le delibere nn. 2620 e 2897 del 1989 la Regione

Emilia - Romagna ha adottato un atto formalmente qualificato ora come "Piano paesistico regionale" ora come "Piano territoriale paesistico regionale": potrebbe, pertanto, risultare incerto - come rileva l'Avvocatura dello Stato - se la Regione, attraverso il richiamo all'art. 1- bis della legge n. 431, abbia inteso adottare un piano paesistico ovvero un piano territoriale - urbanistico ovvero un atto di natura mista destinato a combinare le caratteristiche di ambedue i piani. Il dubbio può essere, peraltro, superato attraverso l'esame delle norme della legislazione regionale che nella specie sono state applicate e che vengono richiamate sia nelle premesse che nel contenuto del Piano.

Questo esame consente di rilevare come il Piano in questione sia stato formato "secondo il combinato disposto dell'art.15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 e del punto 2 del primo comma dell'art. 4 della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 " (art. 1, primo comma, del Piano).

L'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978 - collocato nel titolo II, dedicato alla "pianificazione territoriale regionale" - si riferisce ai "piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale o a parti di esso", mentre l'art. 15 della legge regionale n. 36 del 1988 - in relazione all'abrogazione disposta da questa legge nei confronti del ricordato titolo II della legge n. 47 - fa salve le procedure e gli effetti del progetto di piano paesistico deliberato dalla Giunta regionale con atto n. 6522 del 29 dicembre 1986, da cui ha tratto origine il procedimento che ha condotto al piano in esame. Da tale intreccio normativo si può, di conseguenza, desumere, senza possibilità di dubbio, che il Piano paesistico adottato dalla Regione Emilia - Romagna deve essere ricondotto alla categoria dei "piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" (di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985) e specificamente inquadrato nei "piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale" (di cui all'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978): piani, questi ultimi, altrimenti qualificati come "tematici", in quanto destinati a disciplinare - ove risultino estesi, come quello in esame, all'intero territorio regionale - non il complessivo assetto urbanistico della Regione, ma determinati settori funzionali.

La natura di strumento urbanistico (ancorché prevalentemente rientrato verso la protezione di valori paesistici e ambientali) del Piano adottato dalla Regione Emilia Romagna trova, d'altro canto, piena conferma anche nei contenuti dallo stesso espressi. Questo Piano, infatti, non ricalca la struttura del piano paesistico di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, dal momento che non si collega alla protezione di determinate bellezze naturali specificamente individuate in elenchi disposti dall'autorità amministrativa né è orientato a disciplinare l'operatività del vincolo paesistico di cui alla stessa legge n. 1497, determinando un regime di autorizzazione caso per caso: esso si propone, invece, con riferimento alle finalità indicate nell'art. 1 ed ai sistemi di aree elencati nell'art. 2 - di formulare per l'intero territorio regionale, "indirizzi, direttive e prescrizioni" (art. 4), cioè criteri di orientamento per la successiva attività di pianificazione ovvero vincoli per l'attività di utilizzazione e trasformazione del suolo.

In ogni caso, il Piano viene ad operare con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorché teleologicamente orientato verso l'obiettivo preminente della protezione di valori estetico -culturali (cfr. sent. n. 151 e 153 del 1986).

4. - L'inquadramento del Piano paesistico adottato dalla Regione Emilia - Romagna nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica (e, in particolare, nella categoria dei "piani urbanistici territoriali" di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 e dei "piani territoriali stralcio" di cui all'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978) conduce ad affermare l'infondatezza della tesi fatta valere dall'organo statale di controllo in sede di annullamento, secondo cui il piano regionale, al fine di non violare il principio di legalità dell'azione amministrativa, si sarebbe dovuto in ogni caso limitare alla disciplina delle sole zone elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 o delle altre specificamente vincolate ai sensi della legge n. 1497 del 1939.

Tale limitazione, se appare connaturata alla disciplina specifica del vincolo paesaggistico, espressa nella legge n. 1497 del 1939 e nella legge n. 431 del 1985, risulta, invece, estranea agli strumenti di pianificazione urbanistica, la cui efficacia è normalmente orientata verso l'assetto dell'intero territorio di spettanza dell'ente investito del potere di pianificazione (cfr. per i piani regolatori comunali l'art. 7, primo comma, della legge n. 1150 del 1942), mentre la stessa legislazione regionale che nella specie è stata applicata prevede espressamente per il tipo di piano in concreto adottato l'estensione "all'intero territorio regionale" (art. 4, primo comma, n. 2 legge regionale n. 47 del 1978)

Se è vero, pertanto, che l'art. 1- bis della legge n. 431 riferisce il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali - al pari del piano paesistico - "ai beni ed alle aree elencati nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616", e' anche vero che tale riferimento non può essere correttamente inteso come limitativo delle ordinarie competenze regionali in materia urbanistica o modificativo della naturale forza espansiva degli strumenti di

pianificazione urbanistica affidati alla Regione ai sensi della legislazione statale e regionale. In realtà, la norma in esame si limita soltanto a porre a carico della Regione l'obbligo di procedere, entro il 31 dicembre 1986, alla redazione di uno strumento programmatico (piano paesistico o piano urbanistico territoriale), in grado di tutelare, attraverso una normativa d'uso e di valorizzazione ambientale, determinate aree specificamente elencate: ma questo non esclude che la stessa Regione, nell'esercizio delle sue competenze urbanistiche, possa estendere l'efficacia dello strumento anche al di là della sua sfera "necessaria", fino ad investire aree territoriali non comprese nella disciplina della legge n. 431, una volta che risultino rispettati i caratteri propri e naturali del tipo di atto in concreto impiegato. E in proposito va ricordato che questa Corte ha già avuto modo di sottolineare come la protezione preordinata dalla legge n. 431 del 1985 sia pur sempre "minimale" e non escluda né precluda "normative regionali di maggiore o pari efficienza" (cfr. sent. n. 151 del 1985, par. 8). L'estensione dell'efficacia del piano può, infatti, trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di far salva una visione organica dell'intero territorio regionale e di provvedere alla tutela dei valori paesistici nel quadro di una valutazione complessiva dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico.

5. - Analoghi rilievi possono valere anche per quanto riguarda il secondo ordine di censure formulate dall'organo di controllo, mediante le quali, attraverso il richiamo all'asserita violazione di leggi statali e regionali, viene, nella sostanza, contestata la competenza della Regione a formulare, nel Piano, indirizzi e prescrizioni suscettibili di vincolare le scelte dei soggetti pubblici investiti di competenze pianificatorie ovvero direttamente l'azione dei privati. Tale contestazione, nell'atto di annullamento, risulta fondata sul disconoscimento della natura di piano territoriale regionale proprio del Piano in esame. Ma una volta affermata - sulla scorta delle osservazioni che precedono - tale natura, e inquadrato lo strumento in esame nella categoria dei "piani territoriali stralcio" di cui all'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978, al Piano adottato dalla Regione Emilia - Romagna non potranno non essere riconosciuti gli effetti tipici previsti dalla legislazione regionale per questo tipo di piani. Tali effetti (fatti salvi, per quanto concerne il Piano in esame, dall'art. 15 della legge regionale n. 36 del 1988) risultano regolati dall'art. 6, quinto comma, della legge regionale n. 47 del 1978, dove si statuisce che le previsioni e le prescrizioni contenute nei piani territoriali stralcio, che comportano vincoli di carattere generale o particolare, "sono rese immediatamente impositive nei confronti di chiunque e prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici vigenti o adottati".

Tale formulazione impone, dunque, di riferire al Piano adottato dalla Regione Emilia - Romagna non solo gli effetti propri di un piano di direttive - destinato a orientare e condizionare l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche (secondo lo schema già adottato per i piani territoriali di coordinamento dagli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942) - ma anche quelli connaturati ad un piano di prescrizioni, immediatamente vincolante per i soggetti privati.

È vero, dunque - come afferma l'Avvocatura generale dello Stato -, che il Piano paesistico di cui è causa, in quanto fonte di rango regolamentare, non può considerarsi legittimato a esprimere norme in grado di innovare o mutare la disciplina posta da fonti primarie; ma è anche vero che allo stesso Piano non potrà essere riconosciuta una efficacia (direttiva e prescrittiva) inferiore o più limitata rispetto a quella normalmente conferita ai piani territoriali regionali dalla legislazione statale e regionale.

6. - Le considerazioni esposte sono sufficienti al fine di riconoscere che la Commissione di controllo, nel procedere all'annullamento dell'intero Piano territoriale paesistico adottato dalla Regione Emilia - Romagna - sulla scorta di motivi connessi sia alla sua estensione territoriale che all'efficacia delle sue prescrizioni - ha indebitamente leso la sfera delle competenze spettanti alla Regione in materia urbanistica ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. e dell'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985.

Resta, di conseguenza, assorbito l'esame dei profili formulati nel ricorso con riferimento alle censure specificamente enunciate

dall'organo di controllo, a titolo esemplificativo, nei confronti di particolari norme del Piano.

Inizio documento

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato annullare con il provvedimento della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia Romagna del 15 dicembre 1989, prot. n. 2105, reg. n. 6901, le delibere del Consiglio regionale dell'Emilia - Romagna n. 2620 del 29 giugno 1989 e n. 2897 del 30 novembre 1989, recanti l'adozione del Piano paesistico regionale di cui all'art. 1- bis della legge 8 agosto 1985 n. 431; conseguentemente annulla il suddetto provvedimento della Commissione di controllo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26/06/1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13/07/1990.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Cesare MIRABELLI Presidente
- Fernando SANTOSUOSSO Giudice
- Massimo VARI "
- Cesare RUPERTO "
- Riccardo CHIEPPA "
- Gustavo ZAGREBELSKY "
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio) nel testo introdotto dagli artt. 2 e 3 della legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1° agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7), nonché degli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale) e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, promosso con ordinanza emessa il 4 luglio 1996 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione seconda, sui ricorsi riuniti proposti dalla "Rimini Rimini s.p.a." e dal Comune di Rimini contro la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 792 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione della "Rimini Rimini S.p.a.", del Comune di Rimini, nonché l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2000 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

uditi gli avvocati Francesco Paolucci per la "Rimini Rimini S.p.a.", Giancarlo Mengoli per il Comune di Rimini e Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna.

Inizio documento

1.- Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione seconda, chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione delle delibere della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna di sospensione dei lavori ed annullamento di una concessione edilizia rilasciata dal Comune di Rimini, con ordinanza del 4 luglio 1996 (r.o. n. 792 del 1998) ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117 e 128 della Costituzione, del combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), nel testo introdotto dalla legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1° agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7) nella parte in cui prevede che le previsioni e le prescrizioni contenute nei piani territoriali stralcio (categoria comprendente anche il piano territoriale paesistico regionale), che comportino vincoli di carattere generale o particolare, sono immediatamente precettive nei confronti di chiunque e prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici vigenti o adottati, nonché degli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale) e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, nella parte in cui rispettivamente prevedono l'applicazione delle misure di salvaguardia sulla domanda di rilascio di concessione edilizia quale conseguenza dell'adozione dei predetti piani e la protrazione in regime transitorio dei predetti effetti.

2.- Il Tribunale amministrativo regionale si è pronunciato in sede di impugnazione proposta con quattro separati ricorsi dal Comune di Rimini e dalla società "Rimini Rimini s.p.a." avverso le delibere con cui la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna ha dapprima sospeso i lavori e poi annullato la concessione edilizia n. 688 del 21 giugno 1991, relativa all'esecuzione delle opere di recupero e ristrutturazione dell'ex Colonia Murri (variante al progetto approvato con delibera del consiglio comunale di Rimini n. 634 del 10 aprile 1989), nonché avverso il piano territoriale paesistico regionale adottato con delibera del consiglio regionale n. 2620 del 29 giugno 1989 ed approvato con delibera del medesimo consiglio n. 1338 del 28 gennaio 1993.

La predetta concessione edilizia era stata rilasciata, in favore della società "Rimini Rimini s.p.a.", a seguito dell'approvazione, da parte del consiglio comunale, del progetto dell'opera di interesse pubblico di recupero dell'edificio ex Colonia Murri, presentato dal privato interessato.

Tale ultimo progetto era stato anche approvato in data 4 agosto 1989 con decreto del Ministro del turismo e dello spettacolo, ai sensi degli artt. 1 e 2 del d.l. n. 465 del 1988, convertito nella legge n. 556 del 1988. Quindi, il Consiglio comunale, con delibera del 15 marzo 1990, aveva approvato lo schema di convenzione con la società "Rimini Rimini s.p.a." per la realizzazione e gestione dell'opera e tale convenzione era poi stata effettivamente stipulata il 26 aprile 1991.

L'annullamento della concessione disposto dalla Regione era dovuto al fatto che il predetto piano territoriale paesistico regionale aveva definito di interesse storico-testimoniale la Colonia Murri, consentendo su di essa, fino all'intervento di ulteriori specifiche prescrizioni programmatiche regionali, solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

I motivi di impugnazione sono stati estesi dai ricorrenti anche al Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), sia perché esso è stato identificato quale atto presupposto dei successivi provvedimenti cautelari e di annullamento della concessione (presi in attuazione delle misure di salvaguardia poste a presidio del piano in oggetto), sia perché esso è stato considerato autonomamente lesivo delle rispettive posizioni soggettive dei ricorrenti, a causa dei vincoli di inedificabilità imposti nell'area interessata.

Il giudice a quo, in particolare, ha posto l'accento sulla censura, dedotta da entrambi i ricorrenti avverso il PTPR, con la quale si collegava l'asserita illegittimità del piano ai vincoli ed alle prescrizioni precettive ed immediatamente operative da esso introdotte, non solo nei confronti del Comune (nei limiti della programmazione territoriale condizionante i piani regolatori generali), ma anche nei confronti dei privati e dei singoli comuni interessati. Questa circostanza, secondo i ricorrenti, si sarebbe tradotta nella violazione della disciplina urbanistica posta con la legge statale, in contrasto con l'autonomia riservata ai comuni in materia urbanistica e con la centralità del loro potere di pianificazione territoriale.

Il Tribunale amministrativo regionale ha condiviso l'impostazione dei ricorrenti ed ha, pertanto, rilevato che il PTPR dell'Emilia-Romagna, in applicazione degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge regionale n. 47 del 1978, nel testo introdotto dalla legge regionale n. 23 del 1980, e degli artt. 15 della legge regionale n. 36 del 1988 e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, non si limitava a produrre l'effetto tipico del piano di direttive, orientando l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche (in coerenza con i presupposti e gli effetti del piano territoriale di coordinamento disciplinato dagli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942), ma introduceva anche prescrizioni e vincoli immediatamente efficaci verso i privati.

Questo peculiare effetto del PTPR, a parere del Tribunale, provocherebbe anzitutto il sospetto di incostituzionalità della disciplina di fonte regionale su cui è fondato, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Ai sensi della legge regionale n. 47 del 1978, il PTPR dell'Emilia-Romagna si inquadrirebbe nella categoria generale dei piani territoriali di coordinamento, sebbene specificamente orientati alla considerazione di valori paesistici ed ambientali, ai sensi dell'art. 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431.

Ciò posto, atteso che la potestà legislativa regionale in materia urbanistica deve attuarsi, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nel rispetto dei limiti derivanti dai principi fondamentali fissati dalle leggi statali, secondo il giudice rimettente gli artt. 5 e 6 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che fissano le caratteristiche e gli effetti dei piani territoriali di coordinamento, costituirebbero principi fondamentali vincolanti per la regione. Il piano territoriale di coordinamento sarebbe configurato dalla legge statale quale piano di direttive, ossia strumento di controllo, indirizzo e di orientamento generale, avente effetto diretto solo nei confronti dei comuni e, segnatamente, limitativo solo del loro potere di pianificazione, attuato col piano regolatore generale; sicché un piano territoriale, che contenesse prescrizioni e vincoli immediatamente incidenti sulle posizioni soggettive dei proprietari, come il PTPR dell'Emilia-Romagna, esorbiterebbe dallo schema, a sua volta inderogabile, delineato dal legislatore statale.

La tendenziale sottrazione ai comuni della posizione di centralità loro assegnata nella pianificazione del territorio e la potenziale eliminazione dell'indispensabile ruolo di intermediazione affidato al piano regolatore generale implicherebbe anche un contrasto con l'autonomia che a tali enti è solennemente riconosciuta dall'art. 128 della Costituzione.

Il Tribunale ha incidentalmente rilevato che l'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985 ha posto sul medesimo piano, quanto a funzione ed effetti, il piano paesistico ed il piano urbanistico territoriale e che la Corte costituzionale (sentenze n. 327 del 1990 e n. 379 del 1994) ha rispettivamente riconosciuto sia la legittimità del PTPR dell'Emilia-Romagna, sia la legittimità e l'efficacia delle misure di salvaguardia imposte da legge regionale a presidio di vincoli prescritti dal piano regionale. Tuttavia, ha precisato il giudice a quo, il principio di equivalenza dei piani paesistici ed urbanistici territoriali, ai sensi dell'art. 1-bis, non varrebbe per tutto il territorio regionale, ma solo per i beni e le aree elencate nell'art. 82, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato ed integrato dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985; né il giudice delle leggi avrebbe ancora esaminato il profilo del potenziale contrasto delle leggi regionali con gli artt. 117 e 128 della Costituzione, nel presupposto del confronto con i principi desunti dagli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942.

3.- Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti la società "Rimini Rimini s.p.a." ed il Comune di Rimini, che hanno condiviso e sostenuto le ragioni dedotte dal Tar nell'ordinanza di rimessione. In particolare, la società privata ha ribadito che il PTPR dell'Emilia-Romagna, nella parte in cui contiene prescrizioni direttamente vincolanti nei confronti dei soggetti interessati all'attività edificatoria, si porrebbe in contrasto con le regole fondamentali che la legge quadro statale stabilisce in materia urbanistica per i piani territoriali di coordinamento. Inoltre, a sostegno della violazione degli artt. 117 e 128 della Costituzione da parte delle norme regionali individuate dal giudice a quo, si è espressamente richiamato il principio costituzionale che impone di salvaguardare l'autonomia degli enti infraregionali in materia urbanistica non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti delle regioni (Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 1997).

Il Comune di Rimini ha riepilogato le profonde diversità che corrono tra il piano formato a livello comunale ed il piano territoriale di competenza regionale. Il primo contiene norme di dettaglio, è destinato a disciplinare esaurientemente l'intero territorio e presuppone la partecipazione diretta ed individuale dei cittadini, ai quali è così garantito l'accesso ad un procedimento che sfocia nell'adozione di un atto (Piano regolatore generale) che non si arresta ad una mera programmazione dello sviluppo urbanistico, ma importa la disciplina specifica ed effettiva del territorio. Il secondo sarebbe, invece, atto di mera programmazione, avrebbe effetto solo indiretto verso i cittadini (per il tramite necessario del PRG), non richiederebbe la previa partecipazione degli interessati, sarebbe caratterizzato da una larga scala di previsione (senza norme di dettaglio), avrebbe finalità programmatica, solo per l'individuazione di specifici obiettivi di interesse sovracomunale e soprattutto di coordinamento tra i vari piani regolatori generali, anche per il coordinamento interregionale. I piani territoriali, in definitiva, non presenterebbero una disciplina onnicomprensiva, non si estenderebbero all'intero territorio di ogni comune, stabilirebbero previsioni e prescrizioni episodiche, strutturali e nodali, non riguardanti, appunto, l'intero territorio e necessitanti sempre di prescrizioni di dettaglio.

Ne seguirebbe, secondo la parte costituita, l'impossibilità tecnica, l'innaturalità e l'illogicità di un effetto diretto del piano territoriale, soprattutto se, come nel caso di specie, esteso all'intero territorio regionale, con la sostanziale privazione del comune del suo ruolo centrale nella pianificazione urbanistica.

Inoltre, a parere del Comune di Rimini, la configurazione di un piano territoriale regionale, contenente vincoli di inedificabilità ad efficacia diretta, implicherebbe la violazione dell'art. 117 della Costituzione anche per un diverso profilo. Ne risulterebbe, invero, la violazione di un altro principio fondamentale stabilito dalla legge statale e, segnatamente, della previsione dell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, che ha sancito la decadenza, decorso il termine di cinque anni, delle prescrizioni del piano regolatore generale che impongono vincoli di inedificabilità o vincoli preordinati all'esproprio. Ciò in considerazione del fatto che questo principio è fissato dalla legge statale solo per il piano regolatore generale e che per i piani territoriali non è stabilito alcun limite temporale. In breve, l'inserimento di previsioni e vincoli a contenuto specifico e direttamente efficaci nel piano territoriale di coordinamento si tradurrebbe in una surrettizia violazione del principio fondamentale di temporaneità dei vincoli di inedificabilità.

Per ciò che concerne, poi, il dedotto contrasto tra le norme censurate e l'art. 128 della Costituzione, si è richiamato il trattato di Strasburgo del 15 ottobre 1985, ratificato con legge 30 dicembre 1989, n. 439, che ha approvato la convenzione europea relativa alla Carta europea delle autonomie locali, ed, in particolare, gli artt. 2, 3 e 4. Queste disposizioni, prevalenti su quelle interne di rango primario, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, affermano a chiare lettere che il rispetto delle autonomie locali si impone al legislatore statale e che esso deve attuarsi secondo criteri di effettività e mediante l'assegnazione di compiti e responsabilità rilevanti alle istituzioni più vicine ai cittadini. In tale quadro si inserisce armonicamente il principio di sussidiarietà, affermato dagli artt. 1, comma 2 e 3, e 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che espressamente annovera l'urbanistica tra le materie riservate agli enti locali e che prevede, anche per essa, il conferimento alle province ed ai comuni di tutte quelle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

4.- Si è costituita anche la Regione Emilia-Romagna, che ha chiesto dichiararsi l'infondatezza della dedotta questione di costituzionalità, depositando, in prossimità dell'udienza, una memoria difensiva.

In essa si sono, anzitutto, puntualizzate le seguenti circostanze: a) il medesimo piano territoriale paesistico regionale impugnato nel giudizio a quo è stato oggetto della pronuncia n. 327 del 1990 della Corte costituzionale, in occasione di un conflitto a quel tempo sollevato dalla Regione nei confronti dell'atto di annullamento disposto in sede tutoria dall'organo statale; b) la ex colonia marina Murri è immobile di proprietà comunale ed è proprio il Comune che figura quale destinatario della concessione edilizia impugnata davanti al Tar; c) esso è vincolato con decreto del Ministero dei beni culturali, ai sensi della legge n. 1089 del 1939, in considerazione del suo valore culturale, secondo una visione che pone l'accento sul valore di memoria, di testimonianza e di civiltà insita in tali beni, giustificandone la conservazione come mezzo per assicurare la continuità tra presente e passato e per rafforzare il vincolo di coesione del gruppo; d) la Regione ha provveduto ad applicare le misure di salvaguardia previste dall'art. 55 della legge regionale n. 47 del 1978.

La Regione Emilia-Romagna, ha, quindi, osservato che proprio il giudice rimettente, nella sentenza n. 179 del 1998 (avente il medesimo oggetto qui controverso), ha riconosciuto, in armonia con quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella predetta sentenza n. 327 del 1990, che il piano impugnato non costituisce un piano paesistico puro, bensì un piano urbanistico territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, ai sensi dell'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985.

Ciò premesso, il dubbio che contrasti con l'art. 117 della Costituzione la previsione legislativa di un piano paesistico, con effetti immediatamente vincolanti per i privati, si rivelerebbe, secondo la Regione, del tutto infondato. La questione di costituzionalità, invero, si fonderebbe sull'asserita inosservanza dei principi generali che la legge statale n. 1150 del 1942 ha fissato in ordine al piano territoriale di coordinamento, configurato quale piano di direttive, in funzione meramente programmatica, ed estraneo perciò a prescrizioni di dettaglio. Ma il piano urbanistico territoriale (alla cui categoria sicuramente appartiene quello in discussione) non sarebbe piano paesistico ma urbanistico, suscettibile come tale di abbracciare l'intero territorio regionale e di imporre vincoli e prescrizioni direttamente efficaci nei confronti dei privati. Il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali - prosegue la Regione - è diverso tanto dal piano paesistico quanto dal piano territoriale di coordinamento della legge del 1942 (cui pure il Tar si è richiamato): esso è un genere di piano che ha in comune il carattere territoriale, ma che ha funzioni ed effetti diversi, sia dai piani paesaggistici sia dai piani di coordinamento.

La sentenza n. 327 del 1990 della Corte costituzionale, del resto, sarebbe molto chiara sull'argomento: l'inquadramento del piano adottato dalla Regione Emilia-Romagna nella categoria dei piani territoriali stralcio impone di riferire ad esso non solo gli effetti propri di un piano di direttive - destinato ad orientare e condizionare l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche - ma anche quelli connaturati ad un piano di prescrizioni, immediatamente vincolante per i soggetti privati. Inoltre, tale piano, avendo natura di strumento urbanistico, ben potrebbe estendere la sua azione all'intero territorio comunale, senza limitarsi alla disciplina dei singoli vincoli ambientali precostituiti; purché, evidentemente, ciò avvenga in coerenza con l'indefettibile funzione di salvaguardia di valori paesistici ed ambientali.

Oltretutto, il riferimento all'art. 5 della legge n. 1150 del 1942, quale norma che descrive in via esclusiva il piano territoriale come piano di direttive, non sarebbe neppure pertinente. Osserva in proposito la Regione che vi sono piani territoriali che consentono effetti diretti verso i privati soprattutto per quanto attiene alle misure di salvaguardia, così come lo consentono i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale istituiti dalla legge 29 luglio 1957, n. 634 e poi disciplinati dagli artt. 50-55 del d.P.R. 5 marzo 1978, n. 218. La legge prevede che nella redazione di tali piani i consorzi devono seguire "in quanto applicabili" criteri e direttive di cui al comma 2 dell'art. 5 della legge n. 1150 del 1942 e che "i piani approvati producono gli stessi effetti giuridici

del piano territoriale di coordinamento di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150"; tuttavia, il piano per le aree industriali non contiene solo direttive, poiché la legge autorizza i sindaci ad adottare le misure di salvaguardia previste dall'articolo unico di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni.

Inoltre, secondo la Regione, se pure si riconoscesse al piano paesistico adottato in Emilia-Romagna la natura di piano territoriale e, di conseguenza, un effetto limitato all'enunciazione di direttive programmatiche, nondimeno il Comune di Rimini, nel caso di specie, sarebbe stato comunque costretto ad osservare siffatte direttive, trattandosi del rilascio di una concessione edilizia a proprio favore e non a favore di un privato.

Non sussisterebbe poi alcuna violazione dell'art. 117 della Costituzione con riferimento alla disposta introduzione di misure di salvaguardia.

La previsione ed applicazione di queste misure, secondo l'esponente, sarebbe frutto di un principio fondamentale delle leggi statali per l'assetto del territorio e la tutela dei beni culturali ed ambientali, sicché le leggi regionali legittimamente potrebbero stabilire un effetto vincolante immediato anche nei confronti dei soggetti privati, in caso di piani urbanistico-territoriali (come accade nel caso in esame), sia di piani territoriali di coordinamento, sia infine di piani paesistici.

Le misure di salvaguardia, invero, erano già previste dall'art. 8 della legge n. 1497 del 1939, che conferiva poteri di inibire e sospendere alterazioni dello status quo anche per i beni non vincolati né notificati. Quando la legge 8 agosto 1985, n. 413 ha introdotto il nuovo strumento del piano urbanistico territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, questo strumento di piano ha assunto quali suoi elementi caratterizzanti, proprio per il fine di tutela urbanistica ed ambientale, quantomeno anche i meccanismi di tutela già individuati dalla legge n. 1497 del 1939, ivi compreso quello delle misure di salvaguardia. La conclusione è che una legge regionale, che introduce un piano urbanistico territoriale con valenze paesistiche, rispetta i principi fondamentali delle leggi statali se configura il piano come avente effetti vincolanti su soggetti pubblici e privati, imponendo misure di salvaguardia di ordine generale e, segnatamente, misure di salvaguardia particolarmente rafforzate a tutela di valori ambientali.

La prevalenza delle misure di salvaguardia, dunque, risulterebbe principio fondamentale della legislazione urbanistica, rispondente ad una esigenza generalizzata di tutela cautelare che garantisca l'effettività del diritto.

La Regione ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 128 della Costituzione.

L'art. 9 della legge n. 1150 del 1942 prevede che le funzioni amministrative che riguardano il territorio siano di competenza del comune per quanto non espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale e regionale, ferme restando le funzioni di carattere unitario spettanti alla regione per il suo territorio. L'autonomia comunale in tema di poteri di pianificazione si svolge, dunque, in un ambito circoscritto da norme di tre livelli: norme costituzionali, norme di legge ordinaria e norme di legge regionale. Indubbiamente, la competenza regionale in materia urbanistica non può attuarsi in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni. Tuttavia sarebbe legittima e conforme ai precetti costituzionali una legge regionale che, per la tutela di interessi sovracomunali, come quelli della difesa dei beni culturali, in attuazione di valori fondamentali recepiti nella stessa Costituzione (art. 9 della Costituzione), comporti dei limiti indiretti al potere pianificatorio dei comuni, attraverso previsioni e prescrizioni che, per la considerazione specifica di valori paesistici ed ambientali, creano vincoli nei confronti dei privati.

La tutela del patrimonio culturale sarebbe compito fondamentale dell'intero apparato della Repubblica in tutte le sue articolazioni soggettive ed uffici, poiché l'art. 9 della Costituzione impone alla Repubblica di perseguire il fine precipuo di tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico nazionale. A questa esigenza di valore fondamentale, prosegue la Regione, non possono opporsi le competenze di singoli enti od uffici, anche se ricevono, per altro verso, garanzie di rango costituzionale.

Le competenze comunali incontrerebbero un limite anche a livello di legge statale, poiché una riserva di competenza esclusiva cederebbe di fronte ad una legge di grande riforma economico-sociale, quale espressamente si atteggia la disciplina di cui alla legge 431 del 1985. Questa legge, peraltro, assegna alle regioni un potere pianificatorio che assume un ruolo centrale per la tutela paesistica, qualora la regione opti sia per la formazione di piani paesistici, sia per i piani urbanistico-territoriali. Il nucleo centrale della riforma attuata con la detta legge n. 431 del 1985, in armonia con i valori protetti dall'art. 9 della Costituzione, si articolerebbe dunque in un rafforzamento del potere regionale, che può tutelare i beni culturali con i piani territoriali avvalendosi di quegli effetti, che i piani territoriali previsti alla legge urbanistica del 1942 ancora non possedevano.

Anche la Società "Rimini Rimini s.p.a.", in data prossima all'udienza pubblica, ha depositato una memoria, con la quale ribadisce le ragioni che dovrebbero giustificare la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, per contrasto con gli artt. 117 e 128 della Costituzione.

In particolare, l'esponente pone l'accento sul procedimento di formazione del piano territoriale disciplinato dall'art. 6 della legge regionale n. 47 del 1978, per sottolineare come non sarebbe prevista alcuna forma di partecipazione necessaria dei comuni interessati; ciò sarebbe dimostrato dal fatto che il Comune di Rimini avrebbe proposto alcune osservazioni spontaneamente ed in veste di mero soggetto "interessato".

Questa disciplina in primo luogo risulterebbe, secondo la parte, in palese contraddizione con le previsioni dello statuto della Regione Emilia-Romagna, che eleva a regole indefettibili della sua azione legislativa ed amministrativa la "collaborazione" con province e comuni al fine di realizzare un coordinato sistema delle autonomie ed il "raccordo" tra gli strumenti di programmazione della regione, delle province e dei comuni. In secondo luogo, siffatta disciplina apparirebbe in evidente violazione del principio di autonomia dei comuni, costituzionalmente garantito dall'art. 128 della Costituzione: l'autonomia e la centralità del potere pianificatorio attribuito al comune, qualora si riconosca allo strumento urbanistico regionale un effetto immediatamente vincolante nei confronti dei singoli, eccedente la funzione meramente programmatica del piano territoriale di coordinamento, sarebbero inevitabilmente sacrificate da una disciplina che non concedesse all'ente locale quantomeno una possibilità di partecipazione effettiva.

Inizio documento

1.- Le questioni di legittimità costituzionale, sottoposte in via incidentale all'esame della Corte, riguardano il combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio) nel testo introdotto dalla legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1° agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7) nella parte in cui prevede che le previsioni e le prescrizioni contenute nei piani territoriali stralcio (ed in particolare nel piano territoriale paesistico regionale), che comportino vincoli di carattere generale o particolare, sono immediatamente precettive nei confronti di chiunque e prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici vigenti o adottati, nonché gli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale), e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, nella parte in cui rispettivamente prevedono l'applicazione delle misure di salvaguardia sulla domanda di rilascio di concessione edilizia quale conseguenza

dell'adozione dei predetti piani e la protrazione in regime transitorio dei predetti effetti. E' denunciata la violazione dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia stabiliti dalla legge quadro statale n. 1150 del 1942, e dell'art. 128 della Costituzione, per lesione dell'autonomia riservata ai comuni in materia di pianificazione urbanistica.

2.- Le questioni non sono fondate.

Preliminarmente, sulla base della precedente sentenza n. 327 del 1990, deve essere precisata la natura del piano territoriale paesistico regionale (PTPR), in base al quale è stata applicata la contestata misura di salvaguardia, ed il potere conferito dalle leggi statali e regionali alla regione di approvazione del piano stesso, con previsione di misure di salvaguardia.

Il PTPR della Regione Emilia-Romagna trova il proprio fondamento nel combinato disposto dell'art. 82, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel testo integrato dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431, e dell'art. 1-bis del citato decreto-legge n. 312 del 1985, nonché dell'art. 15 della legge della Regione Emilia-Romagna 5 settembre 1988, n. 36 e del punto 2, primo comma, dell'art. 4 della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47.

Pertanto il suddetto piano deve essere ricondotto alla categoria dei "piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali" e specificamente inquadrato nei "piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale", piani, questi ultimi, qualificati come "tematici", in quanto destinati a disciplinare - ove estesi all'intero territorio regionale - non il complessivo assetto urbanistico della Regione, ma determinati settori funzionali (sentenza n. 327 del 1990).

Il PTPR opera con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorché teleologicamente orientato verso l'obiettivo preminente della protezione di valori estetico-culturali (sentenze n. 327 del 1990; n. 151 e n. 153 del 1986; v. anche sentenza n. 529 del 1995). Ma proprio perché il legislatore regionale, in linea con la previsione della legislazione statale, ha seguito la via alternativa (al piano paesistico) dello strumento di pianificazione urbanistica, sia pure anche con valenza paesistica e ambientale, non esiste un limite territoriale alle sole zone elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 (come modificato dal d.l. n. 312 del 1985 e dalla legge di conversione n. 431 del 1985). Anzi gli strumenti di pianificazione urbanistica hanno una efficacia normalmente orientata verso l'assetto dell'intero territorio dell'ente investito dello specifico potere di pianificazione (sentenza n. 379 del 1994), di modo che, essendo nel caso in esame un piano della Regione, questo poteva essere configurato con "l'estensione all'intero territorio regionale" (art. 4, primo comma, numero 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 47 del 1978; sentenza n. 327 del 1990).

Del resto la tutela paesistico-ambientale svolta attraverso uno strumento di pianificazione urbanistica può comportare la protezione di un territorio ben più vasto delle aree strettamente vincolate, per le necessarie connessioni con le zone contermini e per esigenze di coinvolgimento di una sfera più ampia. Ed infatti questa Corte ha avuto occasione di sottolineare che la protezione preordinata dalla legge n. 431 del 1985, sia pure "minimale", non esclude né preclude "normative regionali di maggiore o pari efficienza" (sentenze n. 379 del 1994; n. 327 del 1990; n. 151 del 1986), soprattutto quando vi siano esigenze di una valutazione complessiva (e più ampia) dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico.

3.- Il PTPR, inquadrato nella categoria dei "piani territoriali stralcio", deve avere gli effetti tipici, che la legislazione regionale prevede per questo tipo di piani. Quindi questi piani possono essere configurati per produrre non solo gli effetti propri di un piano territoriale di coordinamento urbanistico, destinato ad orientare e condizionare (con direttive) l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze di pianificazione urbanistica (ed in primo luogo i comuni per la pianificazione del loro territorio). Infatti, per la parte contenente previsioni e prescrizioni comportanti vincoli di carattere generale o particolare - conformi alle specifica "tematica", come sopra sottolineato -, detti piani hanno una immediata operatività vincolante per i soggetti privati (sentenza n. 327 del 1990), con efficacia impeditiva e paralizzante di qualsiasi intervento

edificatorio difforme, e quindi possono contenere imposizioni anche immediatamente vincolanti a difesa dei valori paesistici ed ambientali (sentenza n. 529 del 1995).

L'impostazione dell'ordinanza di rimessione muove da una concezione dei piani territoriali ormai superata ed ancorata al sistema inizialmente descritto nella legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150: essa era imperniata sulla divisione delle funzioni di pianificazione tra Stato e comuni e configurava il piano territoriale di coordinamento come semplice piano di direttive, operante nei confronti della pianificazione a livello comunale, quale mero strumento di indirizzo e di orientamento generale ed avente funzione di esplicazione del potere di controllo. Di conseguenza, nei confronti del proprietario di un suolo, i vincoli e le prescrizioni urbanistiche obbligatorie potevano sorgere solo con l'entrata in vigore dello strumento di pianificazione a livello comunale (piano regolatore generale).

Anche a non considerare la scarsa incisività del sistema dell'epoca (1942), caratterizzato dalla pressoché totale inutilizzazione dello strumento di coordinamento e da una modesta pianificazione urbanistica, questo modello di regolazione del territorio deve intendersi ormai sostituito da un sistema di pianificazione diretto soprattutto all'efficacia dei vincoli. Esso privilegia il livello più idoneo di pianificazione nella protezione di alcuni assetti territoriali ed ambientali individuati. Si registra, invero, nella legislazione statale la sopravvenienza di una serie di istituti anticipatori e di salvaguardia delle prescrizioni programmatiche intese ad evitare l'utilizzazione selvaggia del territorio, mediante il riconoscimento di effetti anticipati con l'adozione dei piani, rispetto alla stessa pianificazione definitiva ed al perfezionamento dei vincoli (vedi l'evoluzione delle norme di salvaguardia, trasposte nel campo urbanistico dapprima facoltativamente, poi in modo obbligatorio, ed i diversi espedienti normativi volti a comprimere le facoltà di utilizzazione edilizia, in mancanza di una pianificazione o di sistemi di blocco di opere edilizie, salvo interventi di manutenzione, adoperati soprattutto in presenza di preminenti interessi estetico-culturali ed ambientali da tutelare). Ma soprattutto il sopravvenire delle regioni, con le competenze legislative ed amministrative in materia urbanistica garantite dall'art. 117 della Costituzione, e gli interventi legislativi regionali hanno consentito una più ampia esplicazione degli anzidetti principi della legislazione statale, che si sono sovrapposti alla legge urbanistica del 1942, provocandone una modificazione sostanziale. Di conseguenza deve escludersi la violazione denunciata dall'art. 117 della Costituzione.

4.- Egualmente privo di fondamento è il profilo di incostituzionalità connesso alla dedotta lesione dell'autonomia comunale in materia di programmazione urbanistica, con richiamo all'art. 128 della Costituzione.

Questa Corte ha avuto occasione, anche di recente, di sottolineare che gli artt. 5 e 128 della Costituzione presuppongono una posizione di autonomia dei comuni, che le leggi regionali non possono mai comprimere fino a negarla (sentenze nn. 286 e 83 del 1997). Ma l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti.

Ciò per quanto riguarda la materia urbanistica in particolare deve essere inteso nel senso 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", in quanto l'art. 128 della Costituzione "garantisce, con previsione di principio, l'autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni" (sentenza n. 83 del 1997).

In realtà, il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustifica l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997).

Nella specie considerata del PTPR, la giustificazione dell'intervento legislativo a livello regionale si rinviene nella tipologia stessa del piano "tematico" e nella natura delle prescrizioni e previsioni vincolanti attinenti alla protezione di valori estetico-culturali ed ambientali, interessi che esigono

previsioni programmatiche (ma anche precettive) estese ad un ambito territoriale più vasto ed anche con maggior rigore e con maggiore efficienza, rispetto alle valutazioni di ambito comunale (v., per la convergenza in materia di territorio di rilevanti e specifici interessi, affidati ad analitiche competenze statali, regionali e degli enti locali, sentenza n. 499 del 1988).

Del resto, la pianificazione urbanistica a livello comunale non ha carattere esaustivo e non riassume, con funzione di prevalenza, le altre forme di pianificazione o gli altri vincoli non urbanistici, poiché qualsiasi intervento che modifica il territorio non deve porsi in contrasto con tutti gli altri vincoli su di esso esistenti (paesistici, culturali, di rispetto delle ferrovie e delle autostrade, del demanio marittimo ecc.), ancorché la pianificazione urbanistica comunale non escluda tale tipo di intervento o lo consenta. Il principio è reciproco anche nei rapporti tra vincoli non urbanistici e vincoli derivanti da pianificazione urbanistica comunale.

Riguardo alla sfera degli interessi coinvolti e delle esigenze relative al territorio, giova sottolineare che la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle regioni e degli enti locali.

Rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell'autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali.

5.- Il comune ha il diritto a partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio (sentenza n. 83 del 1997).

Sul punto le censure mosse sono prive di fondamento, essendo basate sull'erroneo presupposto della mancanza di previsione della partecipazione necessaria dei comuni interessati, come sarebbe comprovato dalla presentazione di alcune osservazioni spontanee da parte del Comune di Rimini, in veste di mero soggetto interessato.

Invece, in armonia con il principio di partecipazione dei comuni e degli altri enti locali contenuto nell'art. 4, primo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47, in base all'art. 5 della stessa legge n. 47 del 1978, come novellato dalla legge regionale 29 marzo 1980, n. 23, il procedimento di formazione ed approvazione dei piani territoriali prevede che, sul piano "per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", vengano sentiti, tra l'altro, le comunità montane ed il circondario di Rimini, i comuni e le province, che "dovranno formulare pareri e proposte entro novanta giorni dalla richiesta della regione". Inoltre, dopo l'adozione del piano da parte della Giunta regionale, viene disposta la pubblicazione del piano adottato, per sessanta giorni, e quindi vi è un termine di ulteriori trenta giorni per i privati e gli enti interessati dalle previsioni e destinazioni di zona, che comportino vincoli di carattere generale o particolare, per presentare osservazioni ai Comitati comprensoriali, che entro 30 giorni le trasmettono, con il proprio parere, alla Giunta regionale.

Trattasi quindi di possibilità plurime di intervento - tali da assicurare al comune una sostanziale partecipazione (sentenza n. 357 del 1998; n. 61 del 1994) -, con termini congrui e cadenze proceduralizzate, non solo nella fase di approvazione, ma estesa alla formazione del piano, con facoltà di intervento anche propositivo, oltre che di espressione di parere, da cui consegue un obbligo per la regione di prendere in considerazione i punti di vista prospettati dal comune. Pertanto non sussistono i vizi lamentati, essendo congrua ed effettiva la partecipazione di comuni interessati, tenuto anche conto della natura e finalità delle prescrizioni per una tutela ambientale e culturale.

6.- Le anzidette considerazioni in ordine alla natura e agli obiettivi di tutela estetico-culturali ed ambientali del PTPR escludono che abbia qualsiasi rilevanza la mancata fissazione di un limite massimo di durata del vincolo, in relazione alla previsione dell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968. Infatti, si è al di fuori dei vincoli urbanistici, ancorché le prescrizioni immediatamente precettive siano incluse in strumento avente carattere misto (urbanistico e di tutela culturale-ambientale), e si è in presenza di previsioni che non sono preordinate all'espropriazione e non comportano una inedificabilità assoluta, ma solo il mantenimento di costruzioni esistenti, oggetto di apposita valutazione per la tutela di un interesse estetico-culturale rilevante.

I beni, oggetto della contestazione, soggetti al vincolo di tutela delle cose di interesse artistico e storico di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, comprendono fabbricati e terreni annessi (che includono anche una striscia di demanio marittimo lungo la spiaggia); sono ad una distanza assai ravvicinata dalla battigia e perciò rientrano nella previsione del quinto comma, lettera a) e del sesto comma del vigente art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; comprendono anche una porzione di superficie di demanio marittimo; costituiscono (dal 1911) l'Ospizio marino provinciale bolognese, intitolato poi ad Augusto Murri; fanno parte del "complesso delle colonie marine" e del "patrimonio delle colonie" del Comune di Rimini, caso unico del litorale romagnolo.

Inizio documento

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), nel testo introdotto dagli artt. 2 e 3 della legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1° agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7), nonché degli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale), e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, sollevate, per violazione degli artt. 117 e 128 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2000.

Depositata in cancelleria il 27 luglio 2000

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Cesare RUPERTO"
- 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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, comma 1, lettere b), c), l), u), aa), bb), hh), ii), ll), mm), oo), 3, comma 2, e 6, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 5 gennaio 1999, depositato il 13 successivo ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 1999 e nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento e delle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, notificati il 30 luglio, il 4, il 9 e il 12 agosto 1999, depositati il 2, il 6, il 12 e il 18 agosto 1999, rispettivamente iscritti ai nn. 27, 28, 29, 30 e 31 del registro ricorsi 1999.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2002 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Lombardia e Puglia, Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Vittorio Fedato e Andrea Manzi per la Regione Veneto e gli avvocati dello Stato Nicola Bruni e Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Inizio documento

1. - La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 5 gennaio 1999, depositato il 13 successivo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, comma 1, lettere b), c), l), u), aa), bb), hh), ii), ll), mm), oo), 3, comma 2, e 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), in riferimento agli artt. 3, 41, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

1.1 - La Regione Lombardia, con un secondo ricorso, notificato il 9 agosto 1999, depositato il 12 successivo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419), nonché di numerose norme del medesimo e, in particolare:

a) dell'intero testo del d.lgs. n. 229 del 1999, in riferimento agli artt. 73 e 76 della Costituzione ed in relazione all'art. 1, comma 1, della legge n. 419 del 1998, in riferimento all'art. 76 della Costituzione ed in relazione agli artt. 117, 118 della Costituzione, all'art. 1, comma 3, della legge n. 419 del 1998, al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), ed al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, nonché per illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale della legge n. 419 del 1998, per violazione degli artt. 3, 76, 97, 117, 118 e 119, Cost.;

b) dell'art. 3, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 3-bis, comma 15; dell'art. 4, comma 2, nella parte in cui ha aggiunto all'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 i commi 1-ter e 1-octies;

dell'art. 5, comma 1, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 5-bis;

dell'art. 7, comma 1 (recte, 2), nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 7-quater, comma 2;

dell'art. 1, comma 14;

dell'art. 4;

degli artt. 8-quinquies, comma 2, e 8-sexies, commi 4 e 5 (recte, dell'art. 8 nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 gli artt. 8-quinquies, comma 2, e 8-sexies, commi 4 e 5);

dell'art. 10, nella parte in cui ha modificato l'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992;

dell'art. 16, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 19-bis;

in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in relazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, all'art. 1, comma 3, della legge n. 419 del 1998, al d.lgs. n. 281 del 1997 ed al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;

c) dell'art. 1, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 un nuovo testo dell'art. 1, commi 10, 14, 17, 18, in riferimento agli artt. 3, 117, 118 della Costituzione, anche in relazione al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), ed al d.lgs. n. 281 del 1997, nonché per violazione dell'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettere b) ed h), della legge n. 419 del 1998;

d) dell'art. 2, nella parte in cui ha introdotto nell'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992 i commi 2-ter, 2-quinquies e 2-octies, in riferimento agli artt. 5, 76, 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 419 del 1998 ed agli artt. 5 e 115 del d.lgs. n. 112 del 1998;

e) dell'art. 3, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 gli artt. 3-bis, commi 1 e 3, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies, 3-sexies ed ha sostituito il comma 1 dell'art. 3, in riferimento agli artt. 76, 97, 117, 118 della Costituzione;

- f) dell'art. 4, nella parte in cui ha modificato l'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 e, quanto al comma 3, nella parte in cui ha abrogato l'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, in riferimento agli artt. 3, 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione al d.lgs. n. 281 del 1997 ed al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;
- g) dell'art. 5, nella parte in cui ha sostituito l'art. 5 del d.lgs. n. 502 del 1992, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 13 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo);
- h) dell'art. 5, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 5-bis, comma 1, in riferimento all'art. 119 della Costituzione;
- i) dell'art. 7, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 7-quinquies, comma 3, in riferimento all'art. 76 della Costituzione;
- l) dell'art. 8, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 gli artt. 8-bis, comma 3, 8-ter, commi 2, 3, 4 e 5, 8-quater, 8-quinquies, 8-sexies, 8-septies, in riferimento agli artt. 3, 41, 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, anche in relazione al d.lgs. n. 281 del 1997, all'art. 2, comma 1, lettere dd) e gg), della legge n. 419 del 1998 (quest'ultimo articolo è stato indicato in motivazione(ed al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;
- m) dell'art. 9, nella parte in cui ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. n. 502 del 1992, in riferimento agli artt. 3 e 119 della Costituzione ed all'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera cc), della legge n. 419 del 1998;
- n) dell'art. 10, nella parte in cui ha modificato l'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione al d.lgs. n. 281 del 1997 ed al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;
- o) dell'art. 13, nella parte in cui ha sostituito l'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 ed ha introdotto gli artt. 15-bis, comma 3, 15-quater, 15-quinquies, commi 5 e 10, 15-sexies, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera q), della legge n. 419 del 1998;
- p) dell'art. 16, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 19-bis, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione al d.lgs. n. 281 del 1997, all'art. 2, comma 1, lettera gg), della legge n. 419 del 1998 (quest'ultimo articolo è stato indicato in motivazione(ed al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni;
- q) dell'art. 16, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 gli artt. 19-ter e 19-quinquies, nonché dell'art. 1, comma 4, della legge n. 419 del 1998, in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

1.2. - La Regione Puglia, con ricorso notificato il 9 agosto 1998, depositato il 12 successivo, che, in larga misura, riproduce quasi testualmente il ricorso proposto dalla Regione Lombardia sintetizzato suprasub 1.1, ha sollevato, in riferimento agli stessi parametri e sotto i medesimi profili, le questioni di legittimità costituzionale indicate suprasuba), b), c) [ad eccezione dell'impugnazione concernente l'art. 1, comma 18, del d.lgs. n. 502 del 1992], d), f) [con l'ulteriore deduzione che le norme violerebbero anche il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 269, ed il d.lgs. n. 112 del 1998], l) (impugnando però in toto gli artt. 8-bis ed 8-ter (, m), o) e q).

La Regione Puglia ha, inoltre, impugnato l'art. 3 del d.lgs. n. 229 del 1999, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 3-bis, comma 2, in relazione agli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione, in riferimento all'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998.

1.3. - La Regione Veneto, con ricorso notificato il 12 agosto 1999, depositato il successivo 18 agosto, integrato con atto del 14 agosto 1999, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 229 del 1999, nonché, in particolare, degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 13, 15, 16 del d.lgs. n. 229 del 1999, in riferimento agli artt. 3, 5, 76, 115, 117, 118, 119, 123 della Costituzione ed ai principi recati dalla legge n. 419 del 1998.

1.4. - La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 30 luglio 1999, depositato il successivo 2 agosto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 229

del 1999, nella parte in cui ha inserito nel d.lgs. n. 502 del 1992 gli artt. 16-quinquies e 16-sexies, in riferimento agli artt. 8, numeri 1 e 29, 9, numero 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) all'art. 6 del d.P.R. del 1° novembre 1973, n. 689 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente addestramento e formazione professionale), all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), all'art. 5 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), agli artt. 3 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed all'art. 76 della Costituzione.

1.5. - La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 4 agosto 1999, depositato il 6 successivo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 14 del d.lgs. n. 229 del 1999, nella parti in cui hanno inserito, nel d.lgs. n. 502 del 1992, l'art. 8-septies e gli artt. 16-quinquies e 16-sexies, in riferimento agli artt. 8, numero 29, 9, numero 10, e 16 dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), alle relative norme di attuazione (in particolare a quelle recate dal d.P.R. n. 474 del 1975, dal d.P.R. n. 689 del 1973 e dal d.P.R. n. 266 del 1992) ed all'art. 2, comma 2, della legge n. 419 del 1998.

2. - La Regione Lombardia, con il ricorso avente ad oggetto le norme della legge n. 419 del 1998, ha eccepito l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 di detta legge, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, deducendo la sostanziale mancanza dei "principi e criteri direttivi", nonché dell'art. 1, comma 2, nella parte in cui stabilisce che sugli schemi dei decreti delegati il Governo deve acquisire il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché prevedere che il parere debba essere reso dalla Conferenza Stato-regioni.

La ricorrente ha impugnato le norme sotto molteplici profili, sostenendo, tra l'altro, che vulnererebbero la propria competenza quelle che hanno attribuito al Governo il potere di stabilire una verifica del processo di aziendalizzazione superfluo e invasivo della riorganizzazione già effettuata dalle regioni, privilegiando irragionevolmente i soggetti privati che non hanno scopo di lucro e precludendo ad una ridefinizione del "ruolo del Piano sanitario nazionale" (infra, P.s.n.) invasiva delle attribuzioni regionali, anche nella parte riguardante gli interventi del Ministro della sanità (art. 2, comma 1, lettera oo).

3. - Con i ricorsi aventi ad oggetto le norme del d.lgs. n. 229 del 1999, le ricorrenti, con argomentazioni in parte coincidenti, in linea generale e preliminare, hanno dedotto che questo decreto costituirebbe un elemento di discontinuità rispetto alla riforma realizzata con il d.lgs. n. 502 del 1992; determinerebbe ingiustificati aggravii di spesa; vieterebbe alle regioni di istituire aziende ospedaliere di rilievo regionale; disciplinerebbe l'accreditamento con modalità tali da condurre al riconoscimento di un maggiore spazio in favore delle strutture pubbliche.

In particolare, esse hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 229 del 1999, in quanto, in violazione degli artt. 76 e 73 della Costituzione, in relazione all'art. 1 della legge n. 419 del 1998, non sarebbero stati rispettati i termini stabiliti per l'emanazione e la pubblicazione, dato che il d.lgs. è stato emanato dal Presidente della Repubblica il 19 giugno 1999, ma è stato pubblicato soltanto nella Gazzetta Ufficiale del 16 luglio 1999, n. 165, supplemento ordinario (Regioni Lombardia e Puglia); il decreto sarebbe stato, inoltre, emanato nonostante che la Conferenza unificata avesse reso parere favorevole, condizionatamente all'introduzione di alcuni emendamenti, non tutti accolti, essendo "censurabile il fatto che alcuni punti dello schema di decreto" neppure sarebbero "stati sottoposti al parere di nessuna Conferenza" (Regione Veneto).

3.1. - Le ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate sotto molteplici profili, deducendo, tra l'altro, in riferimento all'art. 1, che le competenze regionali sarebbero vulnerate dalle norme che disciplinano il P.s.n., prevedendo disposizioni di estremo dettaglio, e, quanto all'art. 2, che sarebbero viziate le norme che disciplinano procedure e strumenti

per la pianificazione sanitaria regionale ed infraregionale (art. 2, commi 2-ter e 2-quinquies), prevedendo, per determinati inadempimenti, un potere sostitutivo del Ministro della sanità.

L'art. 3 del d.lgs. n. 229 del 1999, secondo la Regione Lombardia, sarebbe illegittimo nelle norme che disciplinano i requisiti dei direttori generali delle Unità sanitarie locali (U.s.l.) e delle aziende ospedaliere, recando una disciplina di estremo dettaglio in materia di distretti, nonché, ad avviso della Regione Veneto, in quelle che attribuiscono ad un atto aziendale di diritto privato la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle U.s.l., prevedendo una ingerenza nella materia del sindaco o della conferenza dei sindaci.

L'art. 4 del d.lgs. n. 229 del 1999 è stato impugnato dalle Regioni Lombardia e Puglia, tra l'altro, nella parte in cui, nel fissare i requisiti delle aziende ospedaliere, sembra impedire la costituzione di aziende ospedaliere di rilievo regionale, vietando, in alcuni casi, la costituzione o la conferma dei presidi ospedalieri in aziende ospedaliere, nonché, ad avviso della seconda ricorrente, nella parte concernente la conferma o la costituzione in azienda ospedaliera degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico.

La Regione Lombardia ha dedotto l'illegittimità dell'art. 5 del d.lgs. n. 229 del 1999, sia nella parte in cui ha modificato l'art. 5 del d.lgs. n. 502 del 1992, recando disposizioni di dettaglio in materia di poteri delle A.s.l. e delle aziende ospedaliere, sia nella parte concernente la stipula degli accordi di programma (art. 5-bis).

Le ricorrenti, con le censure riferite all'art. 7 del d.lgs. n. 229 del 1999, hanno eccepito il vizio di eccesso di delega dell'art. 7-quinquies, comma 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 (Regione Lombardia) e la lesività delle competenze regionali da parte delle disposizioni concernenti la regolamentazione del dipartimento di prevenzione, quale struttura operativa della A.s.l. (artt. 7-bis, 7-ter e 7-quinquies) (Regione Veneto).

Le Regioni Lombardia e Puglia, con le numerose censure aventi ad oggetto l'art. 8 del d.lgs. n. 229 del 1999, hanno, tra l'altro, eccepito l'illegittimità delle norme che subordinano la realizzazione delle strutture sanitarie e l'esercizio delle attività sanitarie all'autorizzazione prevista dall'art. 8-ter, nonché di quelle che (in particolare l'art. 8-bis, comma 3, e l'art. 8-ter, commi 4 e 5) ne regolamentano i requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi, stabiliti con modalità che violerebbero principi e criteri direttivi della legge-delega. In particolare, in contrasto con la legge delega sarebbero: l'art. 8-quater, del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto richiederebbe una disciplina in materia di accreditamento penalizzante delle strutture private; l'art. 8-quinquies, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, in materia di accordi contrattuali, che non rinverrebbe fondamento nella legge-delega e violerebbe le competenze regionali nella materia sanitaria, così come la disciplina delle remunerazioni delle prestazioni (art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1998), mentre l'art. 8-septies del d.lgs. n. 502 del 1992, riguardante l'assistenza indiretta, sarebbe stato emanato in mancanza di delega.

L'art. 9 del d.lgs. n. 229 del 1999, nella parte in cui ha modificato l'art. 9 del d.lgs. n. 502 del 1992, disciplinando l'ambito di applicazione dei fondi integrativi del S.s.n., avrebbe stabilito una regolamentazione eccessivamente restrittiva. (Regioni Lombardia e Puglia). L'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992 richiederebbe una disciplina dei programmi di sperimentazione gestionale lesiva delle competenze regionali (Regioni Lombardia e Veneto) e del principio di leale collaborazione, non essendo stati accolti gli emendamenti proposti dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome (Regione Lombardia).

Ad avviso delle Regioni Lombardia e Puglia, l'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, con specifico riferimento alle norme supra indicate (§§ 1.1 ed 1.2), sarebbe illegittimo sotto molteplici profili, in particolare, tra l'altro, nelle disposizioni le quali hanno stabilito che "la dirigenza sanitaria medica è collocata in un unico ruolo", eliminando i due pregressi livelli; hanno soppresso i rapporti di lavoro a tempo definito per i dirigenti medici; hanno fissato le caratteristiche del rapporto di lavoro dei dirigenti medici che svolgono attività libero-professionale extramuraria; hanno disciplinato il rapporto di lavoro esclusivo.

L'art. 16 del d.lgs. n. 229 del 1999, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 19-bis, secondo la Regione Lombardia, sarebbe illegittimo, in quanto il Governo non avrebbe potuto costituire un apposito organismo deputato a definire i criteri in base ai quali le regioni identificano i soggetti abilitati alla verifica del possesso dei requisiti per l'accreditamento delle strutture pubbliche e private ed a valutare la realizzazione di siffatto modello. Gli artt. 19-ter e 19-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 - introdotti dall'art. 16, del d.lgs. n. 229 del 1999 - sono stati impugnati in relazione all'art. 119 della Costituzione, in quanto la riforma realizzata con il d.lgs. n. 229 del 1999 produrrebbe effetti finanziari non controllabili, senza garantire che le maggiori spese derivanti dalla sua attuazione non ricadano sulle regioni.

Infine, le Regioni Lombardia e Puglia hanno impugnato l'intero d.lgs. n. 229 del 1999, deducendo che sarebbe viziato da illegittimità costituzionale derivata dall'illegittimità della legge-delega n. 419 del 1998.

4. - La Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento, in riferimento alle norme impuginate ed ai parametri invocati (indicati supra al § 1.4 ed al § 1.5), hanno dedotto di essere titolari di competenza legislativa di tipo esclusivo nelle materie "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" ed "addestramento e formazione professionale", nonché di tipo concorrente in materia di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera". Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano l'art. 16-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, in contrasto con i parametri invocati, limiterebbe la sua competenza alla sola "organizzazione" ed "attivazione" dei corsi di formazione manageriale da essa disciplinati, vincolandola altresì ad un accordo con il Ministero della sanità, mentre il comma 3 violerebbe l'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 197 del 1980, in quanto rientrerebbe nelle proprie attribuzioni la materia degli esami di idoneità del personale sanitario, con l'unico limite di rispettare i "principi stabiliti dalle leggi statali", i quali non potrebbero però essere contenuti in un decreto ministeriale.

L'art. 8 del d.lgs. n. 229 del 1999, nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 8-septies, secondo la Provincia autonoma di Trento, riguarderebbe una materia già disciplinata dalla legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10 (art. 68, comma 2) e la fissazione del tetto massimo del rimborso costituirebbe una disposizione di dettaglio che, se applicabile alla Provincia, violerebbe l'art. 2 del d.P.R. n. 266 del 1992.

5. - Nel giudizio promosso dalla Regione Lombardia, avente ad oggetto le norme della legge n. 419 del 1998 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

In linea generale, la difesa erariale ha sostenuto che la legge in esame recherebbe norme fondamentali di riforma economico-sociale e, tra l'altro, darebbe puntuale attuazione al principio che impone il coordinamento tra l'attività dello Stato e delle regioni.

In particolare, la previsione dell'acquisizione sugli schemi di decreti legislativi del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, in luogo di quello della Conferenza Stato-regioni sarebbe incensurabile, in quanto la prima sarebbe "una somma algebrica della" seconda e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Inoltre, secondo l'Avvocatura generale, le nuove regole organizzative delle U.s.l. costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale, con conseguente infondatezza delle censure riferite all'art. 2, comma 1, lettera ii); sarebbero, altresì, infondate tutte le altre censure, anche alla luce dell'obiettivo della riforma, di assicurare la commisurazione della spesa sanitaria alle effettive disponibilità finanziarie.

5.1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è altresì costituito nei tre giudizi promossi dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto aventi ad oggetto le norme del d.lgs. n. 229 del 1999, chiedendo, con atti di identico contenuto, che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate. In particolare, nelle memorie, la difesa erariale, nel contestare analiticamente tutte le censure, ha, tra l'altro, dedotto l'insussistenza dei vizi concernenti l'emanazione del decreto legislativo oltre il termine fissato dalla legge-delega, rimarcando che sarebbe stato correttamente acquisito il parere della Conferenza unificata.

Relativamente alle censure riferite all'art. 1 del d.lgs. n. 229 del 1999, a suo avviso, la disciplina del P.s.n., non avrebbe carattere di estremo dettaglio, mentre l'art. 2 del d.lgs. in esame, nelle norme impugnate, sarebbe rispettoso delle competenze regionali. Secondo la difesa erariale, le censure aventi ad oggetto l'art. 3 del d.lgs. n. 229 del 1999 sarebbero infondate in quanto le norme censurate riguardano materia già disciplinata dalla legge statale e, nelle parti concernenti i distretti, si limitano a fissare principi generali per assicurare l'armonizzazione delle attività che essi devono svolgere; l'art. 4 del d.lgs. n. 229 del 1999 sarebbe, invece, immune dai vizi denunciati, perché reca una disciplina rispettosa dell'autonomia regionale in materia di istituzione delle aziende ospedaliere. Le censure riferite alla disciplina dell'accreditamento e dell'autorizzazione all'esercizio delle attività sanitarie sarebbero, infine, infondate, in quanto la lesione delle competenze regionali risulterebbe esclusa dalla circostanza che la disciplina delle modalità e dei termini per la richiesta ed il rilascio dell'autorizzazione è stata rimessa alle regioni e correttamente la fissazione dei requisiti per l'accreditamento è stata riservata ad un apposito atto di indirizzo e coordinamento, mirando le norme a razionalizzare l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

5.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è, infine, costituito anche nel giudizio promosso dalla Provincia di Bolzano, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate, in quanto la sopravvenienza di una legge statale nella materia di competenza della Provincia determinerebbe l'obbligo da parte di quest'ultima di adeguare la legislazione provinciale nei modi stabiliti dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, costituendo i principi in materia di formazione "principi fondamentali", che si imporrebbero anche alle Province autonome.

6. - L'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Genova è intervenuto in entrambi i giudizi promossi dalla Regione Lombardia - fuori termine in quello avente ad oggetto la legge n. 419 del 1998 - svolgendo argomenti a sostegno del ricorso della Regione Lombardia, del quale ha chiesto l'accoglimento.

7. - All'udienza pubblica del 20 marzo 2001, questa Corte, con ordinanze lette in udienza, ha disposto la riunione dei giudizi, dichiarando altresì inammissibili gli interventi dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Genova nei giudizi promossi dalla Regione Lombardia. Con ordinanza istruttoria dell'11 maggio 2001, riservata ogni decisione anche in ordine all'ammissibilità dei ricorsi, è stata, quindi, disposta l'acquisizione di documenti che, in ottemperanza di questo provvedimento, sono stati depositati dall'Avvocatura generale dello Stato e dalle Regioni Lombardia e Puglia.

8. - In prossimità dell'udienza pubblica hanno depositato memorie l'Avvocatura generale dello Stato, le Regioni Lombardia e Puglia, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano.

8.1. - La Regione Lombardia e la Regione Puglia, nelle memorie di contenuto in larga misura coincidente, hanno premesso che ai ricorsi è sopravvenuto l'Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo e regioni concernente il trasferimento delle risorse a regioni ed enti locali in materia di salute umana e sanità veterinaria), il decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405, che, tra l'altro, ha modificato l'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, inserendo nell'art. 19 il comma 2-bis, il quale ora dispone: "non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, comma 1-bis, e 9-bis".

Ancora in linea preliminare, le ricorrenti hanno dedotto che, a seguito della sopravvenuta modifica del Titolo V della Costituzione, la materia "assistenza sanitaria e ospedaliera" dovrebbe essere "ricondata alla competenza esclusiva delle Regioni", le quali dovrebbero ritenersi legittimate a definire, senza alcuna interferenza dello Stato, il proprio ordinamento e la propria organizzazione amministrativa, compresa l'organizzazione necessaria all'esercizio delle competenze ad esse attribuite in materia sanitaria. La Regione Lombardia ha sottolineato, quindi, che "in numerosi ambiti materiali disciplinati dal D.Lgs. 229/99, dopo la riforma del Tit. V" essa "ha esercitato le nuove competenze legislative e regolamentari in deroga ai principi dissati dal D.Lgs. 502/92, con la conseguenza che alcuni dei principi fondamentali introdotti dal D.Lgs. 229/99 sono nei fatti divenuti

inoperanti". Tanto, ad avviso delle ricorrenti, all'interno di un quadro caratterizzato dalla circostanza che il d.lgs. n. 229 del 1999 sarebbe rimasto sostanzialmente inattuato, al punto che l'atto di indirizzo e coordinamento in materia di accreditamento (art. 8-quater, comma 3) neppure sarebbe stato emanato.

In riferimento alle singole censure, le memorie hanno rimarcato che quelle riferite all'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 (come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999) sono state interessate dall'introduzione nell'art. 19 del d.lgs., cit., del comma 2-bis, il quale dispone: "non costituiscono principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le materie di cui agli articoli 4, comma 1-bis", che avrebbe "fatto venire meno il carattere vincolante non solo dei requisiti fissati dalle lettere da a) ad h), ma anche di tutto il procedimento di trasformazione dei presidi ospedalieri in aziende ospedaliere", residuando quale disposizione priva di carattere cedevole il solo art. 4, comma 1-quater.

Le censure riguardanti l'art. 5 del d.lgs. n. 502 del 1992 (come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999), secondo la Regione Lombardia, potrebbero ritenersi superate dall'art. 3 del d.l. n. 347 del 2001, che potrebbe condurre alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere, ovvero confortare le deduzioni svolte sui vizi che inficerebbero la norma.

La Regione Lombardia ha, altresì, osservato, in riferimento all'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che l'atto di indirizzo e coordinamento più volte menzionato nel ricorso non è stato emanato e comunque non potrebbe più esserlo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, avendo essa disciplinato il regime autorizzatorio con la legge regionale n. 15 del 1999, attuata con d.g.r. 2 febbraio 2001, n. 3312. Gli artt. 8-quater ed 8-quinquies hanno costituito oggetto di deroga in sede di programma di sperimentazione gestionale. L'art. 8-septies sarebbe illegittimo, tuttavia il Ministro della salute ha riconosciuto ampi poteri alle regioni (circolare 17 gennaio 2002).

La Regione Lombardia ha chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere in riferimento all'art. 9-bis del d.lgs. n. 502 del 1992 e, a suo avviso, quelle concernenti l'art. 16, del d.lgs. n. 229 del 1999 sarebbero superate dal d.l. n. 347 del 2001, sicché "non ha più interesse a perseguire la denunciata censura di costituzionalità".

8.2. - La Provincia autonoma di Trento, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha insistito per l'accoglimento delle censure.

La Provincia autonoma di Bolzano, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha del pari insistito per l'accoglimento delle censure, deducendo, in riferimento alla sopravvenuta modifica del Titolo V della Costituzione, che, poiché le norme impugnate recano non tanto "disposizioni facoltizzanti degli atti normativi del Governo, ma piuttosto (...) disposizioni che regolano esse stesse, anche nel dettaglio, la materia (peraltro di competenza della Provincia autonoma di Bolzano), per il futuro lasciando esse alla Provincia ricorrente solo il compito di dare applicazione in via amministrativa a quella disciplina legislativa statale", esse dovrebbero essere scrutinate in riferimento ai nuovi parametri.

8.3. -La difesa erariale, nelle due memorie riguardanti sia il ricorso della Regione Lombardia avente ad oggetto la legge n. 419 del 1998, sia tutti i ricorsi aventi ad oggetto le norme del d.lgs. n. 229 del 1999, nei giudizi per i quali vi è stata costituzione, ha richiamato gli atti sopravvenuti ai quali hanno fatto riferimento anche le Regioni, rimarcando inoltre la rilevanza che, oltre ad essi, e tra gli altri, avrebbe anche il d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), i quali, a suo avviso, avrebbero "determinato la cessazione della materia del contendere dell'intero contenzioso".

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le argomentazioni svolte nelle memorie di costituzione ed in quelle depositate in prossimità dell'udienza pubblica del 20 marzo 2001.

9. -All'udienza pubblica dell'8 ottobre 2002 le ricorrenti e la difesa erariale hanno insistito per l'accoglimento delle difese rassegnate nelle difese scritte.

Inizio documento

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sono state promosse dal ricorso della Regione Lombardia relativamente agli artt. 1, 2, comma 1, lettere b), c), l), u), aa), bb), hh), ii), ll), mm), oo), 3, comma 2, e 6, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), in riferimento agli artt. 3, 41, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dai ricorsi delle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente all'intero testo del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419), ed anche a numerose norme del medesimo decreto legislativo puntualmente indicate nella narrativa in fatto.

Le Regioni ricorrenti denunciano, in riferimento a vari parametri costituzionali, molteplici vizi delle norme prese in esame, censurate soprattutto sotto i profili dell'eccesso di delega e del carattere lesivo di previsioni legislative statali asseritamente di estremo dettaglio. Le Province autonome di Trento e di Bolzano, da parte loro, si dolgono delle disposizioni recanti la disciplina della "formazione manageriale", in quanto vulnererebbero le loro attribuzioni statutarie in materia.

2. - In linea preliminare, va rilevato che questa Corte, con ordinanza letta all'udienza del 20 marzo 2001, ha disposto la riunione dei giudizi, in quanto i ricorsi sollevano questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto, in larga parte, le stesse norme e in riferimento a profili e parametri costituzionali sostanzialmente coincidenti.

Con la stessa ordinanza è stato pure dichiarato inammissibile l'intervento in due giudizi dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Genova, in conformità all'orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui nei processi costituzionali in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (cfr., per tutte, sentenza n. 382 del 1999).

3. - Va premesso che le ricorrenti hanno posto in luce, sia pure con diversità di accenti, le varie carenze della disciplina contenuta negli atti impugnati, sottolineando soprattutto la "sostanziale inattuabilità" del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 e, in particolare, le Regioni Lombardia e Puglia espressamente ribadiscono nei loro atti defensionali come "a tre anni di distanza dalla sua entrata in vigore il d.lgs. 229/99 sia rimasto sostanzialmente inattuato", in quanto prevede atti statali di indirizzo e "adempimenti complessi [...] mal coordinati tra loro e, in quanto tali, assai poco realisticamente realizzabili". In proposito fanno riferimento, a titolo emblematico, alla mancata emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento, previsto dall'art. 8 quater, comma 3, che viene considerato un atto di grande rilievo perché doveva costituire il presupposto per l'adozione di una serie di complessi adempimenti scadenzati dallo stesso d.lgs. n. 229.

A questa situazione di prospettata carenza di "copertura" amministrativa del disegno legislativo in oggetto va aggiunto che successivamente alla proposizione dei ricorsi ed all'ordinanza istruttoria sono sopravvenuti alcuni atti, di natura non solo legislativa ma anche negoziale, che hanno avuto rilevante incidenza sul quadro di ripartizione delle attribuzioni tra Stato, regioni e province autonome in materia sanitaria.

In primo luogo si fa riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, in base alla quale, secondo le Regioni ricorrenti, la materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera" ed i relativi ordinamento ed organizzazione amministrativa dovrebbero essere ricondotti, anche in base a certi orientamenti della giurisprudenza amministrativa, oltre che ad espliciti riconoscimenti del Ministero per la salute (cfr. circolare n. 1, Prot. n. 1001/2558-g/0321 del 17.1.2002), alla "competenza esclusiva delle Regioni".

In secondo luogo si fa riferimento all'Accordo 8 agosto 2001, stipulato, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, con il quale si "dirime definitivamente qualsiasi controversia relativa all'accordo del 3 agosto 2000", nonché il Governo si impegna a finanziare la spesa sanitaria pubblica per gli anni 2002-2004, dando soluzione a tutte le questioni relative ai disavanzi nel settore pendenti nel 2001 e riconoscendo alle regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione sanitaria ed ospedaliera, così da consentire alle stesse di mantenere gli impegni di spesa prefissati nell'Accordo.

In sostanziale attuazione del predetto Accordo il decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2001, n. 405, ne ha recepito parte dei contenuti, tra l'altro riconoscendo alle singole regioni il potere di autorizzare ed adottare direttamente progetti di "sperimentazione gestionale", stabilendo altresì che "non costituiscono principi fondamentali le materie di cui agli articoli 4, comma 1-bis, e 9-bis, del d.lgs 502/92" che riguardano il riconoscimento ai presidi ospedalieri dello status di azienda ospedaliera, disponendo altresì che le regioni adottano le disposizioni necessarie per garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri. In questo contesto va infine ricordato che il d.P.C.m. 29 novembre 2001 ha fissato, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i livelli essenziali di assistenza sanitaria.

4. - Secondo le Regioni ricorrenti, dunque, la ratio complessiva dell'Accordo dell'8 agosto 2001 e dei provvedimenti normativi conseguenti era quella di "attribuire alle regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera", tanto che la Regione Lombardia ritiene che la sopravvenienza di questi atti abbia comunque determinato una parziale cessazione della materia del contendere, mentre la difesa erariale sostiene che si sia verificata "la cessazione della materia del contendere nell'intero contenzioso", poiché sarebbero stati risolti i punti essenziali della controversia "con reciproca soddisfazione, tanto da levare interesse all'eventuale rimanenza di questioni irrisolte ma di rilevanza assolutamente marginale".

Va inoltre osservato che le Regioni ricorrenti, ribadita la perdurante inattuazione ed inoperatività del d.lgs. n. 229 "a tre anni di distanza dalla sua entrata in vigore", contestano decisamente che tale attuazione possa avvenire dopo la diversa ripartizione di competenze e l'asserita eliminazione del potere governativo di indirizzo e coordinamento determinate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ed infatti la Regione Lombardia ha dichiarato di avere esercitato, in alcuni settori, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, le nuove competenze legislative e regolamentari ritenute attribuite in materia, asserendo la Regione stessa che alcuni dei "principi fondamentali introdotti dal d.lgs. n. 229/99 sono, nei fatti, divenuti inoperanti". E nello stesso tempo la medesima Regione ha dichiarato di avere già in precedenza, nella carenza di disposizioni statali di attuazione, disciplinato "numerosi istituti regolati dal d.lgs. 229/99 in maniera difforme o parzialmente difforme dai principi ivi fissati", senza peraltro che tali iniziative siano state "in alcun modo contestate dal Governo".

Le dichiarazioni delle parti del giudizio - indipendentemente da ogni valutazione sul merito - hanno dunque posto in luce una situazione di sostanziale inattuazione del d. lgs. n. 229 del 1999, almeno fino alla data di entrata in vigore della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, cosicché per quel periodo non risulta provato che le norme censurate abbiano in pratica prodotto effetti lesivi tali da determinare una invasione della sfera di attribuzioni delle Regioni e delle Province autonome ricorrenti.

Con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze è stato profondamente rinnovato e in tale quadro le regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengono di essere titolari, approvando - fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione - una propria disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale.

In definitiva, nella vicenda in esame, risulta evidente la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti, poiché, da un lato, fino alla data di entrata in vigore della legge di modifica del Titolo V della Costituzione, le norme statali impugnate non hanno prodotto alcun effetto invasivo della sfera di attribuzioni regionali, mentre, dall'altro lato, proprio a partire da tale data le medesime norme

possono essere sostituite, nei limiti ovviamente delle rispettive competenze, da un'apposita legislazione regionale.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi in esame vanno pertanto dichiarate inammissibili.

Inizio documento

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, comma 1, lettere b), c), l), u), aa), bb), hh), ii), ll), mm), oo), 3, comma 2, e 6, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale.

Modifiche al D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), nonché del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419), sollevate in riferimento agli articoli 3, 5, 41, 73, 76, 97, 115, 117, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché agli articoli 8, numeri 1 e 29, 9, numero 10, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed alle relative norme di attuazione, dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002.

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2002.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Vincenzo CARBONE - Presidente -
Dott. Italo PURCARO - Consigliere -
Dott. Giovanni Battista PETTI - Consigliere -
Dott. Antonio SEGRETO - Rel. Consigliere -
Dott. Gianfranco MANZO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

FUSCO SALVATORE, elettivamente domiciliato in ROMA VIA PIERLUIGI DA
PALESTRINA 1, presso lo studio dell'avvocato FABIO FRANCESCO FRANCO,
difeso dall'avvocato ARNALDO STEFANELLI, giusta delega in atti;
- ricorrente -

contro

HOTEL ANGLO AMERICANO DI ROSALBA NERI;
- intimato -

avverso la sentenza n. 1907-99 della Corte d'Appello di ROMA sezione
seconda civile emessa il 30-3-1999, depositata il 15-06-99; RG.
1164-1996;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza
del 23-10-03 dal Consigliere Dott. Antonio SEGRETO;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.
Pietro ABBRITTI che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Inizio documento

Fatto

Con citazione notificata il 9.7.1987 Fusco Salvatore esponeva che il 29.2.1987, in trasferta a Roma per ragioni di lavoro aveva alloggiato presso l'hotel Anglo Americano; che, nottetempo, era stato narcotizzato da ignoti introdottisi nella sua camera e derubato di un orologio e di L. 1.050.000; che era stato sottoposto a visita da parte di sanitario della Usl Roma-1 ed era stato trovato in stato confusionale e di astenia generale; che aveva presentato denuncia al commissariato di polizia e dato notizia alla direzione dell'albergo, che aveva notiziato il proprio assicuratore, Assitalia s.p.a.; che rientrato a Brindisi si era sottoposto a nuova visita, nella quale veniva riscontrata una sindrome depressiva ansiosa e disturbi vegetativi. Il Fusco citava in giudizio davanti al tribunale di Roma, la s.a.s hotel Anglo Americano di Rosalba Neri, per sentire condannare detta società al risarcimento del danno patrimoniale, di quello biologico e di quello morale.
Il Tribunale di Roma, disposta c.t.u., condannava la convenuta contumace al risarcimento dei danni in favore dell'attore, liquidati in complessive L. 2.450.000.
Avverso questa sentenza proponeva appello il Fusco.
Resisteva la convenuta.

La corte di appello di Roma, con sentenza depositata il 15.6.1999, in parziale riforma della sentenza di primo grado, condannava la convenuta al pagamento di ulteriori L. 1.000.000 per danno biologico e L. 100.000 per spese mediche.

Riteneva la corte di merito che era indubitabile la responsabilità contrattuale della convenuta, quale ritenuta anche dal giudice di primo grado; che la liquidazione del danno patrimoniale, fissato dal Tribunale, in L. 500.000 per l'orologio, alla data della decisione, ed in L. 1.450.000, per la somma trafugata, rivalutata alla data della decisione di primo grado, appariva congrua, tenuto anche conto che sulla detta ultima somma decorrevano gli interessi legali nella misura del 10% dal 1990, mentre non poteva essere concesso il cumulo tra interessi e rivalutazione; che il danno biologico risultava accertato dal c.t.u. nella misura del 5-6%, per cui andava equitativamente aumentata la somma stabilita dal tribunale in L. 500.000 di ulteriori L. 1.000.000, per tale danno, cui andavano aggiunte L. 100.000 per spese mediche, presuntivamente sostenute.

Secondo la corte territoriale nulla andava liquidato a titolo di danno morale, non vertendosi in fattispecie criminosa ascrivibile alla società convenuta.

Avverso questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'attore, Salvatore Fusco, che ha presentato anche memoria.

Non si è costituita l'intimata, Immobiliare IRAO di Nicoletta Comini e c. s.a.s., incorporante la società convenuta.

Inizio documento

Diritto

1. Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 1223, 2043 e 2056 c.c.; la violazione e falsa applicazione dell'art. 1225, nonché l'omessa ed insufficiente motivazione, ai sensi dell'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c..

Assume il ricorrente che, pur avendo la corte di appello riconosciuto la responsabilità dell'Hotel Anglo Americano sia ex contractu ai sensi dell'art. 1783 c.c. sia da fatto illecito aquiliano, ha ritenuto congrua la liquidazione del danno per la sottrazione dell'orologio in L. 500.000 e della somma di denaro in L. 1.450.000, ma non ha ulteriormente rivalutato detta somma fino alla data della sentenza di appello. 2.1. Ritiene questa Corte che il motivo di ricorso sia infondato e vada rigettato.

Anzitutto va rilevato che la sentenza impugnata ha affermato la sola responsabilità contrattuale della società convenuta (pag.5), mentre non vi è traccia nella sentenza di alcuna affermazione della responsabilità extracontrattuale della convenuta.

Ne consegue che, in mancanza di impugnazione della sentenza per non aver ritenuto anche una concorrente responsabilità extracontrattuale della convenuta, tutta la vicenda va esaminata sotto l'esclusivo profilo dell'affermata responsabilità contrattuale.

Da ciò consegue che sono inammissibili, perché non pertinenti, le censure di violazione degli artt. 2043 e 2056 c.c.. 2.2. Osserva poi questa Corte che il "contratto di albergo" non può in sé considerarsi un contratto tipico, non trovando alcuna specifica regolamentazione nel c.c. (il quale agli artt. 1783 e 1785 disciplina solo il deposito delle cose portate in albergo o consegnate all'albergatore), nè nella legislazione speciale. Esso è, invece, un contratto atipico o, al più, misto, con cui l'albergatore si obbliga a prestazioni, molteplici ed eterogenee, che vanno dalla locazione dell'alloggio, alla fornitura di servizi, al deposito, senza che la preminenza riconoscibile alla locazione dell'alloggio possa valere, sotto il profilo causale, a far assumere alle altre prestazioni carattere meramente accessorio (Cass. 28 novembre 1994, n. 10158; Cass. 24 luglio 2000, n. 9662).

2.3. Quanto alla responsabilità per le cose portate in albergo (art. 1783 c.c.), il cliente, che non ha l'obbligo di affidare le stesse all'albergatore (Cass. n. 1684-1994), in caso di sottrazione delle stesse, ha diritto ad ottenere il risarcimento del danno.

Nella fattispecie trattasi di obbligazione di valore e non di valuta.

Infatti, venuta a mancare, per fatto imputabile al depositario, la restituzione della cosa, sorge, a carico di quest'ultimo, l'obbligazione del risarcimento del danno, intesa a rimettere il depositante nella stessa condizione economica in cui si sarebbe trovato se la restituzione in natura fosse stata eseguita (cfr. Cass.

N. 8389 del 1995; Cass. 7 marzo 1966, n. 656).

Ne consegue che l'equivalente pecuniario del bene sottratto, come per ogni obbligazione di valore, va rivalutato fino alla data della sentenza definitiva e quindi anche per il periodo intercorrente tra la sentenza di primo grado e quella di appello (Cass. n. 1298 del 1997). 2.4. Qualora, invece, la cosa depositata in albergo dal cliente costituisca una somma di denaro, l'obbligo contrattuale che grava sull'albergatore depositario è quello di custodire e restituire la stessa somma di denaro.

Da ciò consegue che l'inadempimento di detto obbligo non trasforma una tipica obbligazione pecuniaria in un'obbligazione di valore, con l'ulteriore conseguenza che il regime del risarcimento dei danni è quello proprio delle obbligazioni di valuta ed è, quindi, regolato dall'art. 1224 c.c., a norma del quale sono dovuti i soli interessi legali, mentre il maggior danno rispetto a detti interessi (eventualmente da svalutazione) è dovuto solo se provato e nei limiti in cui ecceda quanto coperto dagli interessi legali. 2.5. Nella fattispecie, interpretando la sentenza impugnata, ritiene questa Corte che il giudice di appello abbia ritenuto che fosse ampiamente compensativo alla data della sentenza di appello il risarcimento del danno patrimoniale in L. 1.950.000, tenuto conto che era congruo il valore di L. 500.000 fissato dal primo giudice in relazione all'orologio, che la somma sottratta era stata di L. 1.050.000 e rivalutata dal primo giudice in L. 1.450.000, e che su detta somma erano stati disposti gli interessi legali nella misura del 10% dal 1990 alla data della sentenza di primo grado, mentre il cumulo di interessi e rivalutazione non poteva essere disposto, nè era stata fornita la prova di un rivestimento della somma sottratta.

Pertanto deve interpretarsi la sentenza di appello nel senso che il giudice, tenuto conto dei limiti del devolutogli con l'impugnazione e quindi della mancanza di impugnazione sull'errata applicazione della disciplina di cui all'art. 1224 c.c. in merito alla somma sottratta all'attore, abbia ritenuto nel suo complesso ampiamente ristoratrice la somma di L. 1.950.000 dell'intero danno patrimoniale subito dall'attore.

Così interpretata la sentenza di appello, ne consegue che è infondata la censura del ricorrente, secondo cui il giudice di appello non avrebbe rivalutato dalla data della sentenza del tribunale alla data della decisione di secondo grado la somma corrisposta per l'orologio, fissata dal primo giudice in L. 500.000 alla data della decisione. 3. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 1223, 2043 e 2056 c.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1226 c.c., la carenza e contraddittoria motivazione su un punto decisivo, in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c..

Assume il ricorrente che, pur avendo il giudice di appello condiviso le conclusioni del c.t.u., secondo cui il Fusco aveva subito un danno biologico temporaneo assoluto di giorni 60 e temporaneo parziale di giorni trenta e quindi un danno biologico permanente del 5-6%, aveva poi aumentato la liquidazione per detto danno biologico, già fissata dal tribunale in L. 500.000, di ulteriori L. 1.000.000, senza indicare alcuna motivazione, per cui si era limitato a tale esigua liquidazione, mentre se il danno fosse stato liquidato con riferimento al criterio di liquidazione a punti, dovevano essergli corrisposte almeno L. 10 milioni. 4.1. Ritiene questa Corte che il motivo sia infondato e che lo stesso vada rigettato.

Premesso, per i motivi già esposti che le lamentate violazioni di cui agli artt. 2043 e 2056 c.c., non sono pertinenti, avendo la corte di merito affermata l'esclusiva responsabilità contrattuale e non extracontrattuale della società convenuta, ed avendo la stessa corte di merito ritenuto (senza che ciò sia stato oggetto di impugnazione) che tra i danni, conseguenza immediata e diretta

dell'inadempimento della convenuta agli obblighi sorgenti dal contratto di albergo, vi fosse anche il danno alla persona dell'attore, va, in ogni caso, osservato che gli argomenti addotti dal ricorrente, consentono di individuare le norme ed i principi di diritto, che si assumono violati e rendono possibile la delimitazione del *quid disputandum* (cfr. Cass. 28.9.1994, n. 7886). 4.2. Con la censura in oggetto il ricorrente lamenta la mancanza di motivazione nella liquidazione del danno biologico, che egli ritiene essere stata effettuata in maniera esigua e non con riferimento al criterio della liquidazione a punti di invalidità.

Osserva questa Corte preliminarmente che nell'evoluzione dei criteri relativi alla liquidazione del danno, fermo il principio per cui nella liquidazione del danno biologico e di quello morale occorre far riferimento al criterio equitativo, di cui agli artt. 2056 e 1223 c.c. (Cass. 23.1.1996, n.477).

È un criterio valido, nell'ambito dei vari criteri utilizzabili di liquidazione equitativa del danno alla salute, quello che assume a parametro il valore medio del punto di invalidità, calcolato sulla media dei precedenti giudiziari; onde la decisione che ricorre a tale criterio non è di per sé censurabile in sede di legittimità, purché sia sorretta da congrua motivazione in ordine all'adeguamento del valore medio del punto alla peculiarità del caso, mentre non può essere adottato il criterio di cui all'art. 4 l. n. 39-1977 (triplo della pensione sociale), che è norma speciale, attinente solo alla liquidazione del danno patrimoniale nell'ambito dell'azione diretta contro l'assicuratore (Cass. 22.5.1998, n. 5134; Cass. 16.11.1998, n. 11532; Cass. 13.5.1995, n. 5271; Cass. 11.11.1996, n.9835, Cass. 30.5.1996, n. 5005, Cass. 14.5.1997, n. 4236). 4.3. Nella fattispecie il giudice di merito ha ritenuto di liquidare il danno alla salute con il sistema *cd. equitativo puro* e tanto è, come detto, legittimo.

Lo stesso giudice, inoltre, dà atto di aver tenuto conto dei risultati della consulenza tecnica (e, quindi implicitamente dà atto di aver tenuto conto delle peculiarità del caso concreto) ed, avendo ritenuto che trattatasi di invalidità micropermanente, ha ritenuto di liquidare equitativamente detto danno biologico in L. 1.500.000.

Le censure sul punto del ricorrente, che lamenta l'esiguità della somma liquidata, in luogo della liquidazione con il criterio del punto di invalidità si risolvono in una diversa valutazione del danno ad opera della parte rispetto a quella effettuata dal giudice di merito, che non possono trovare ingresso in questa sede di sindacato di legittimità. 5. Con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione ed omessa applicazione degli artt. 2043 e 2059 c.c., nonché dell'art. 185 c.p.; la violazione ed omessa applicazione degli artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c., in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c..

Il ricorrente censura l'impugnata sentenza per non avergli riconosciuto e liquidato il danno morale. 6. Ritiene questa Corte che il motivo è infondato e che lo stesso vada rigettato.

Come sopra detto, la sentenza impugnata ha affermato solo la responsabilità contrattuale e non anche quella extracontrattuale della convenuta e sul punto non vi è stata impugnazione.

Conseguenza di ciò è che nessuna responsabilità per danno morale poteva porsi a carico della convenuta, poiché detto danno presuppone l'esistenza di una responsabilità extracontrattuale. 7. In definitiva il ricorso va rigettato.

Nulla per le spese di questo giudizio di cassazione, non essendosi costituita l'intimata.

Inizio documento

P.Q.M.

Rigetta il ricorso. Nulla per le spese del giudizio di Cassazione.
Così deciso in Roma, lì 23 ottobre 2003.



REPUBBLICA ITALIANA

N. 166/03 R.G.R.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1066 reg.sent.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria

ANNO 2005

Sezione Prima

nelle persone dei Signori:

| | |
|-------------------|-------------------------------|
| Renato VIVENZIO | - Presidente |
| Raffaele PROSPERI | - Consigliere, rel. ed est. |
| Davide PONTE | - 1 [^] Referendario |

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n.166/03 R.G.R. proposto da Mario Eligio SANGUINERI in proprio e quale titolare della omonima impresa edile nonché dalla CO.ME.CA. s.n.c. in persona dei soci amministratori Mario Eligio SANGUINERI e Stefano Manlio SANGUINERI elettivamente domiciliato in Genova, via Macaggi 21/8, presso l'Avv. Silvio Quaglia che lo rappresenta e difende per mandato a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

il Comune di Lerici in persona del Sindaco pro-tempore elettivamente domiciliato in Genova, via Corsica 21/18, presso l'Avv. Giovanni Gerbi che lo rappresenta e difende per mandato in atti;

la Provincia di La Spezia in persona del Presidente pro-tempore

elettivamente domiciliata in Genova presso la Segreteria di questo Tribunale, rappresentata e difesa per mandato in atti dagli Avv.ti Piero Barbieri e Veronica Allegri;

- resistenti –

la Regione Liguria in persona del Presidente pro-tempore;

- resistente non costituita -

per l'annullamento

del p.u.c. approvato dal Comune con delibera c.c. 10.4.02 n.36 divenuta esecutiva a seguito di nota della Provincia di La Spezia 7.11.02 e di tutti gli atti di formazione del p.u.c. nonché per il risarcimento del danno;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lerici e della Provincia di La Spezia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 7 aprile 2005, relatore il Consigliere R. Prospero, l'Avv. Cocchi per delega dell'Avv. Quaglia per i ricorrenti, l'Avv. Gerbi per il Comune di Lerici e gli Avv.ti Barbieri e Allegri per la Provincia di La Spezia;

Ritenuto e considerato quanto segue:

ESPOSIZIONE DEL FATTO

Con ricorso notificato il 23 ed il 24 gennaio 2003 Mario Eligio e Stefano Sanguineri impugnavano, chiedendone l'annullamento, gli atti indicati in epigrafe con i quali era stato approvato il piano urbanistico

comunale di Lerici, chiedendo altresì il risarcimento del danno subito in conseguenza dell'illegittimità di tali atti.

Premettevano in fatto i ricorrenti di essere proprietari in Lerici di alcune aree destinate dal precedente strumento urbanistico in parte a zona residenziale ed in parte a verde attrezzato e sportivo, per le quali non erano riusciti a dar corso agli interventi edificatori anche per le intervenute misure di salvaguardia sul progetto preliminare di p.u.c. Questo ultimo eliminava quasi del tutto le possibilità edificatorie, rinnovava vincoli ablativi e veniva approvato con il rigetto delle osservazioni degli interessati, i quali deducevano le seguenti censure:

1.Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 3, 39, 40 co.6 legge reg. n.36/97 in relazione agli artt.25 e 28 della medesima legge reg. n.36/97, alle norme della legge reg. n.39/94 ed agli artt.11 e 45 N.A. del P.T.C.P. approvato con delibera C.R. n.6/90. Eccesso di potere per falsità dei presupposti e/o travisamento. Difetto di istruttoria e/o di motivazione. Ingiustizia ed illegittimità grave e manifesta. Sviamento di potere. Le norme introdotte dalla nuova legge urbanistica regionale correlano l'esercizio della potestà pianificatoria alla vocazione intrinseca delle aree e da scelte chiare e motivate sulla base di tale vocazione. Nella specie la vocazione edificatoria delle aree di proprietà dei ricorrenti trova la sua dimostrazione nel p.r.g. previgente ed è stata confermata dal P.T.C.P. del 1990, con il quale le aree in questione sono state ricomprese nella zona ID.CO., ricomprensente gli insediamenti diffusi con regime normativo di consolidamento, vale a dire interventi di nuova edificazione nonché

integrazione delle preesistenze, il tutto per completare l'insediamento. Il nuovo piano invece rappresenta il quartiere di S. Terenzo come un quartiere strutturato e con caratterizzazione già definita e conclusa, consentendo solo modestissimi interventi secondari ed escludendo nuove espansioni. Tale scelta, alla luce del P.T.C.P., è macroscopicamente errata ed il p.u.c. non può proporre modificazioni alle indicazioni di livello puntuale del P.T.C.P.; né si può sostenere che il p.u.c. stabilisca una generale limitazione dell'espansione edilizia su tutto il territorio comunale, visto che in determinate zone precedentemente identificabili sono state invece previste nuove edificazioni e ciò anche in zone classificate dal P.T.C.P. come ID.MA., ossia mantenimento.

2. Violazione delle norme indicate nel precedente motivo ed eccesso di potere sotto i medesimi profili. Violazione dell'obbligo di motivazione. La risposta del Comune di Lerici e l'adesione alla stessa della Provincia di La Spezia alle osservazioni presentate ai ricorrenti sono prive di motivazione, poiché nulla dicono circa la difformità tra P.T.C.P. e p.u.c.

3. Violazione delle norme indicate nel precedente motivo ed eccesso di potere sotto i medesimi profili. Violazione dell'obbligo di motivazione. In ogni caso la scelta operata dal p.u.c. doveva essere motivata specificamente, visto anche l'atteggiamento dilatorio assunto da uffici comunali in ordine alle domande edificatorie dei ricorrenti presentate sotto la vigenza del precedente p.r.g.

4. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 32 co. 2, 33 e 34 legge

reg. 36/97 e del D.M. 2.4.68 n. 1444. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.42 Cost. in relazione all'art.7 L. 1150/42. Difetto di istruttoria e di motivazione. Ingiustizia grave e manifesta. Sulle aree dei ricorrenti sono state poste due localizzazioni di servizi, un nuovo parcheggio ed uno a verde. In primo luogo i vincoli appaiono largamente esuberanti rispetto agli standards di cui al D.M. 1444/68 e ciò richiedeva congrua motivazione. In secondo luogo sono stati reiterati vincoli espropriativi scaduti senza motivazione e senza specifica previsione di indennizzo.

I ricorrenti concludevano come in atti con vittoria di spese.

Il Comune di Lerici e la Provincia di La Spezia si sono costituiti in giudizio, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Alla odierna udienza pubblica la causa è passata in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Occorre sgombrare il campo dall'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del ricorso per indeterminatezza dell'oggetto.

Al di là delle pur corrette osservazioni sulla consistenza del P.U.C. come strumento unitario fatte dai ricorrenti, si rileva che nel ricorso al giudice amministrativo si devono individuare i provvedimenti dei quali si lamenta l'illegittimità e che il tutto deve emergere dal contesto dell'impugnativa ed in particolare dal contenuto delle censure.

Nel caso di specie poi i ricorrenti hanno precisato nell'epigrafe che il gravame riguardava il P.U.C. del Comune di Lerici approvato con delibera consiliare del 10 aprile 2002 unitamente a tutti gli atti di

adozione e formazione: è evidente che le esigenze di indicazione dell'atto impugnato, che appunto non devono seguire regole pedissequamente burocratiche, appaiono soddisfatte (per identica fattispecie Cons. Stato, IV, 6 giugno 1983 n. 401).

Con il primo motivo i ricorrenti sostengono in sintesi che le aree di loro proprietà hanno sempre avuto una vocazione edificatoria, e ciò sia in base ai precedenti strumenti urbanistici, sia in ragione del vigente P.T.C.P., il quale le inserisce tra gli insediamenti diffusi con regime normativo di consolidamento, consentendo così gli interventi di edificazione e di urbanizzazione: perciò la modestissima inedificabilità prevista con il P.U.C. impugnato si porrebbe in palese contraddizione con detti precedenti atti e con la realtà del quartiere di S. Terenzo, zona di Lerici ancora non strutturata e caratterizzata invece da un edificato casuale.

Il motivo è infondato.

Il P.T.C.P. del quale i ricorrenti lamentano la violazione e che è stato emanato con le forme e per i fini della legge regionale 22 agosto 1984 n. 39 – ora abrogata dalla legge reg. 4 settembre 1997 n. 36 – prevede senza contestazioni per l'area di cui in controversia il regime ID.CO., ovverosia di consolidamento del discontinuo tessuto esistente, con la possibilità di interventi di nuova edificazione e di sostituzione delle preesistenze, il tutto atto a completare ed omogeneizzare l'insediamento esistente.

Il P.T.C.P. coniuga da una parte le funzioni di disciplina urbanistica assegnate dall'art. 5 della L. 1150/42 al piano territoriale di

coordinamento e dall'altra quelle di tutela dei valori paesistici ed ambientali rimesse al piano territoriale paesistico dall'art. 1 L. 431/85 – poi art. 149 D. Lgs. 490/99.: quindi tale piano appartiene a quella categoria di piani chiamati da un lato a comporre unitariamente lo sviluppo urbanistico del territorio con l'armonizzazione delle indicazioni dei vari piani comunali e dall'altro ad imporre una specifica tutela dei valori ambientali anche mediante la puntuale indicazione di vincoli e prescrizioni (Cons. Stato, IV, 26 settembre 2001 n.5038).

Nell'ambito della prima di queste funzioni l'art. 2 lett. f) della legge regionale 22 agosto 1984 n. 39 ha previsto secondo i principi fondamentali statuiti dall'art. 5 della L. 1150/42 che il P.T.C.P. indichi, tra l'altro, in termini qualitativi e quantitativi le direttrici di sviluppo residenziale.

Non vi è dubbio che gli articoli 24 e seguenti della legge urbanistica regionale ligure 4 settembre 1997 n. 36 con i quali vengono definiti la struttura e gli obiettivi del P.U.C. indichino in questo strumento urbanistico l'atto amministrativo chiamato a definire l'assetto completo del territorio comunale: è infatti il P.U.C. che deve compiere l'analisi degli assetti territoriali attuali, determinare gli obiettivi da raggiungere secondo le potenzialità individuate nel territorio comunale, individuare le parti in cui detto territorio non debba subire sostanziali modificazioni qualitative e quantitative, specificare i distretti di trasformazione in cui attuare la trasformazione urbanistica che comporta un sistema complesso di interventi destinati a rinnovare

in modo sostanziale l'aspetto fisico e funzionale dell'esistente.

Se poi si scende a verificare le fasi procedurali di formazione dello strumento urbanistico comunale, si può pacificamente rilevare come la fase di adozione e comunque la parte rimessa alle competenze dell'ente Comune abbia ormai acquisito un ruolo assolutamente preponderante rispetto al passato in paragone alle competenze spettanti all'ente Provincia o all'ente Regione, i cui poteri hanno sostanzialmente una funzione di controllo.

Tutto ciò sta a dimostrare che è al Comune, quindi al P.U.C. che spetta precisare definitivamente ove si possa edificare, rispettando comunque le linee di assetto generale del territorio regionale dettate finora dal P.T.C.P. e per il futuro dal piano territoriale regionale e dal piano territoriale di coordinamento provinciale ai sensi della legge urbanistica regionale.

Non per niente l'art. 3 della legge reg. 36/97 statuisce che la pianificazione territoriale di livello regionale deve costituire un riferimento per le scelte pianificatorie dei diversi livelli ed ha per oggetto dell'organizzazione generale del territorio delle sue componenti paesistica, ambientale, insediativa ed infrastrutturale: è evidente che dette componenti non possono essere viste separatamente ma vanno assestate in un ordine armonico in cui vanno inserite in un sistema sostenibile le infrastrutture ed i vincoli ambientali. È chiaro che tale ordine armonico chiamato a comporre aspetti antitetici non può che prevedere la componente insediativa dal punto di vista negativo e più precisamente deve specificare dove tale componente

deve essere limitata in consonanza con la necessità di governare ambiente e infrastrutture in un ambito ultra comunale.

Le considerazioni sin qui svolte appaiono inoltre confortate dall'interpretazione svolta secondo Costituzione. La Corte Costituzionale ha avuto più volte modo di sottolineare che gli artt. 5 e 128, questo ultimo ora abrogato, presuppongono una posizione di autonomia dei Comuni che non può essere compressa se non in vista della maggiore efficienza della gestione al livello sovracomunale di interessi coinvolti.

Ciò per quanto concerne la materia urbanistica, in particolare, deve essere inteso nel senso 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, in quanto l'art. 128 garantisce con previsione di principio l'autonomia degli enti infra regionali non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse Regioni (Corte Cost. n. 378/00, n. 286/97, n. 83/97). Tale quadro appare ora ulteriormente rafforzato con la revisione del titolo V della Costituzione: infatti l'art. 118 stabilisce, com'è noto, l'attribuzione naturale di tutte le funzioni amministrative ai Comuni con la sola deroga delle esigenze dell'esercizio unitario di queste.

Con il secondo motivo i ricorrenti si dolgono dell'assenza di motivazione nella presa in considerazione delle loro osservazioni al piano.

Il motivo è infondato.

Il Collegio condivide le considerazioni svolte sul punto dalle difese del Comune.

Costituisce giurisprudenza pacifica il principio secondo cui le osservazioni presentate relativamente allo strumento urbanistico adottato hanno il ruolo di apporto collaborativo e che il Comune le debba sì prendere in considerazione, ma che esse possono essere affrontate comparandole all'assetto di insieme elaborato nel piano, utilizzando quindi le ragioni generali che stanno a base di questo per respingerle senza necessità di confutazioni analitiche, aspetto questo che sarebbe doveroso solamente riconoscendo alle osservazioni un fine di "ricorso in opposizione" non previsto dalla legge.

Con il terzo motivo viene lamentato il difetto di motivazione sulla scelta urbanistica adottata, recante grave compromissione dei precedenti diritti dei proprietari interessati, le cui domande edificatorie erano state del passato oggetto di gravi comportamenti dilatori da parte degli uffici comunali.

Anche tale motivo appare infondato.

Anche per tale censura il Collegio deve richiamare ampia e pacifica giurisprudenza, secondo la quale le scelte urbanistiche di carattere generale costituiscono apprezzamenti di merito e sono quindi sottratte al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto, da illogicità oppure da irragionevolezza (Cons. Stato, IV, 1 ottobre 2004 n. 6041; id., 21 maggio 2004 n. 3314; id., 24 febbraio 2004 n. 738; id., 25 luglio 2001 n. 4078).

Da ciò si è desunto che le singole scelte devono essere lette in un

contesto generale e per cui esse non necessitano di specifica motivazione, ciò anche sulla scorta dell'art. 3 co. 2 della L. 7 agosto 1990 n. 241: la motivazione infatti, deve essere tratta dall'impostazione complessiva del piano stesso, per la quale è sufficiente l'espreso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di strumento urbanistico (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999 n. 24; id., IV, 1 ottobre 2004 n. 6041; id., 24 febbraio 2004 n. 738; id., 29 ottobre 2002 n. 5914; id., 6 febbraio 2002 n. 664; 25 luglio 2001 n. 4078; id., 22 maggio 2000 n. 2934). La stessa giurisprudenza ha rinvenuto una serie di eccezioni, ricadenti soprattutto dell'esistenza di legittime aspettative o di affidamenti ingenerati nei soggetti e che comunque non ricorrono nel caso di specie, come ad esempio la modificazione in zona agricola della destinazione edificatoria di un lotto intercluso (Cons. Stato, IV, 9 aprile 1999 n. 594), oppure nella presenza di convenzioni di lottizzazione approvate o della sussistenza di giudicati di annullamento di divieti di concessione edilizia o di silenzio – inadempimento su una domanda di concessione (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999 n. 24). Oppure, ancora, nel superamento complessivo degli *standards* minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, indipendentemente comunque dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree.

In ogni caso rientra nella regola generale il superamento o la diminuzione di precedenti previsioni edificatorie, poiché tali nuove statuizioni devono essere ricomprese nel disegno generale e comunque

non vanno a scontrarsi con quelle situazioni di affidamento “radicato” considerate dalla giurisprudenza prima riportata.

In ogni caso, come fatto rilevare dalle difese del Comune, la decisione di ritenere satura la periferia di San Terenzo è stata espressamente richiamata nel piano con il riferimento alla necessità di tutela dei caratteri paesistico ambientali della zona.

Con il quarto motivo i ricorrenti contestano la localizzazione di servizi nei loro terreni, in quanto gli *standards* sarebbero esuberanti rispetto ai minimi di legge ed in quanto tale localizzazione reitererebbe vincoli espropriativi decaduti.

In primo luogo la censura riguardante il superamento degli *standards* minimi non appare assistita da alcuna dimostrazione probatoria.

In secondo luogo appare già chiarito in sede di controdeduzioni che le localizzazioni di servizi non consistevano tanto in vincoli preordinati all’esproprio, ma erano parte di previsioni per servizi privati da attuare mediante asservimenti pubblici a scomputo di oneri.

Per le suesposte considerazioni il ricorso deve essere respinto.

La complessità della controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, sez.1[^], definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità Amministrativa.

Così deciso in Genova nella Camera di Consiglio del 7 aprile 2005.

Renato VIVENZIO - Presidente

Raffaele PROSPERI - Consigliere, estensore

Depositato in Segreteria il 8 LUG. 2005

**Il Direttore di Segreteria
(Dott.ssa A. Calcagno)**

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n.1433/2003 proposto da Franco Gavarini, in qualità amministratore del condominio di via Antica Romana Occidentale, Achille Castellini, Rossana Garih, Silvano Chiappara, Ines Casaretto, Luigi Lubrano e Annamaria Torrini, rappresentati e difesi dagli avv.ti C. Raggi e F. Rusca ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Genova, via Palestro n. 2/11

contro

- Comune di Sestri Levante, in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. L.Cocchi ed selettivamente domiciliato presso il suo studio in Genova via Macaggi n. 21/5;
- Regione Liguria, in persona del presente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti M. Sommara e L. Castagnoli, dell'Avvocatura regionale di Genova via Fieschi n. 15 presso i cui uffici è elettivamente domiciliata;
- Provincia di Genova, in persona del presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti C. Scaglia e V. Manzone dell'Avvocatura provinciale presso i cui uffici in Genova, Piazzale Mazzini n. 2 è elettivamente domiciliata;
- Cooperativa Liguria Seconda, in persona del legale rappresentante e Cooperativa La Teca Seconda, in persona del legale rappresentante, entrambe rappresentate e difese dagli avv.ti P. Alberti, R. Maoli, G. Bo e D. Donato, ed elettivamente domiciliate presso il loro studio in Genova via Corsica n. 2

nei confronti di

Coop. La Teca Seconda, rappresentato e difeso dall'avv. Piergiorgio Alberti, Donato Donato, Riccardo Maoli, con domicilio eletto presso Piergiorgio Alberti in

Genova, Via Corsica 2/11; Coop. Liguria Seconda, rappresentato e difeso dall'avv. Piergiorgio Alberti, Gian Marco Bo, Riccardo Maoli, con domicilio eletto presso Piergiorgio Alberti in Genova, Via Corsica 2/11;

per l'annullamento

di tutti gli atti del procedimento di approvazione del piano urbanistico comunale del Comune di Sestri Levante entrato in vigore il 13.08.03 ivi compresi gli atti presupposti e segnatamente:

visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

visti tutti gli atti di causa;

relatore per l'udienza pubblica del 5.05.05 il consigliere Oreste Mario Caputo;

uditi gli avvocati come da relativo verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO

I ricorrenti, uno di essi in qualità di amministratore di condominio, hanno impugnato gli atti del procedimento relativi all'approvazione del Piano urbanistico comunale di Sestri Levante in parte qua, segnatamente le previsioni relative all'ambito di riqualificazione AR (B2/1) ed al distretto di trasformazione denominata TRZ2.

Nelle premesse dell'atto introduttivo si descrive in dettaglio l'articolazione del procedimento di pianificazione; i pareri resi dalla regione e dalla provincia sul progetto preliminare; le conclusioni assunte dal comune: il tutto prospettato in riferimento all'illegittimo incremento degli insediamenti abitativi ed all'alterazione dello stato dei luoghi in contrasto con gli strumenti urbanistici sovraordinati.

A riguardo si richiama un precedente specifico di questo Tar (n. 701 del 2000).

L'impugnazione è affidata ai seguenti motivi:

I) Violazione dell'art. 38 l.r. 4 settembre 1997 n. 36

L'adozione del progetto preliminare non sarebbe stata sufficientemente pubblicizzata, in modo tale da assicurare la conoscibilità agli interessati.

Violazione dell'art. 40 l.r. n. 36/97. Eccesso di potere sotto vari profili.

Risulterebbe affatto omessa la valutazione sull'incidenza dei pareri resi dalla regione dalla provincia sul progetto preliminare tale da consentire di "non rielaborare il contenuto del progetto".

Violazione degli artt. 42, 50 e 107 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267

Il parere rassegnato dalla provincia rientrerebbe nella competenza del Consiglio, mentre gli altri atti dovevano essere adottati dal Presidente della provincia.

IV), V),VI), VII), VIII), IX), X), XI, XII), XIII) e XVI) Violazione dell'art. 46 N.T.A. del PTCP. Eccesso di potere sotto vari profili. Violazione degli artt. 26 , 27, 28 e 29 l. r. n. 36/97

La situazione dei luoghi, l'assetto complessivo della viabilità, specificamente considerati nel PTCP, non consentirebbero la densità degli insediamenti previsti per l'ambito di riqualificazione e per il distretto di trasformazione.

Le amministrazioni, e i controinteressati proprietari delle aree coinvolte nell'impugnazione, si sono costituiti instando per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Alla pubblica udienza del 5.05.05 la causa su richiesta delle parti è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I ricorrenti hanno impugnato gli atti del procedimento relativi all'approvazione del Piano urbanistico comunale di Sestri Levante in parte qua: segnatamente le previsioni relative all'ambito di riqualificazione AR (B2/1) ed al distretto di trasformazione denominata TRZ2.

Le censure, articolate (da sub 4 a sub 14 dei motivi di impugnazione) "in ordine sparso", si riportano, seppure inframmezzate da frequenti e continui riferimenti a considerazioni di merito sulle opzioni urbanistiche, ad un unico argomento giuridico fondante.

In sostanza, il nuovo PUC alle aree incluse nell'ambito di riqualificazione e nel distretto di trasformazione, che il Piano territoriale di coordinamento provinciale (d'ora in poi PTCP) ricomprende in zona ID-MO-A (acronimo che sta per

insediamenti diffusi soggetti al regime normativo di modificabilità di tipo A), assegnerebbe una destinazione tale da “creare un’edificazione addensata e continua”, e dunque in contrasto con la disciplina del PTCP.

La risoluzione della questione impone di soffermarsi, alla luce della disciplina regionale, su natura, contenuto e funzione dell’ambito di riqualificazione e del distretto di trasformazione.

Gli istituti urbanistici appena indicati compongono la trama strutturale del Piano urbanistico comunale (cfr. art. 27 l. 4 settembre 1997 n. 36); e sono concepiti come parti del territorio caratterizzati da vocazione urbanistica omogenea in vista del perseguimento di specifiche finalità: per l’ambito, quella di riqualificazione e conservazione; per il distretto, quella della trasformazione.

Il comune presupposto è la perimetrazione spaziale [cfr. non a caso lettera a) degli artt 28 e 29 l.r. n. 36/97 della rispettiva disciplina] senza peraltro che – e in ciò risiede la loro peculiarità – alle aree ivi ricomprese venga assegnata una specifica disciplina urbanistica in ordine (per esempio) all’indice di utilizzazione fondiaria, alla densità edilizia ed ai requisiti tecnico-costruttivi degli insediamenti realizzabili.

In pratica, gli istituti in discorso sanciscono, quasi in senso figurato, il superamento della zonizzazione intesa come disciplina specifica e puntuale, e come tale vincolante, di ogni parte in cui si suddivideva per zone omogenee nel precedente regime urbanistico il territorio comunale.

Per l’ambito ed il distretto, stabilito il fine da perseguire delle aree omogenee con specifica vocazione edilizia in essi incluse, la pianificazione è flessibile, sensibile alla dinamica degli interessi che di volta in volta si intendono perseguire, suscettibile altresì di soluzioni (attuative) alternative (cfr. art. 29, comma 4, l. n. 36/97).

Fa coerentemente seguito un assetto dei rapporti con i diversi livelli della strumentazione urbanistica affatto diverso da quello precedente sotteso alla zonizzazione.

A quelli attuativi viene infatti affidato il ruolo di stabilire, oltre le caratteristiche tipologiche e le prescrizioni di adeguamento dell’attività edilizia ai peculiari livelli degli standards (è sintomatico a riguardo rilevare che l’art. 88 l. r. n. 36/97, in coincidenza con l’entrata in vigore del regolamento previsto all’art. 34, sostituisca abrogandoli gli artt. 1,7, 8 e 9 del d.m. 2 aprile 1968), la disciplina urbanistica puntuale e specifica delle aree in misura organica e coerente ai divisati obiettivi individuati dall’ambito e dal distretto.

IL PTCP, a sua volta, assume la configurazione di una disciplina di cornice con indirizzi di massima, rispetto al quale l'autorità comunale conserva ambiti di valutazione e determinazione autonome.

In questa prospettiva si giustifica altresì la possibile inversione, tutt'altro che remota nella prassi operativa, dell'efficacia discendente della c.d. pianificazione a cascata, prevedendosi che il PUC, ex hypothesi, modifichi la disciplina del PTCP (art. 39, comma 8, l. r. n. 36/97).

In definitiva, appare poco concludente censurare la disciplina impressa alle aree incluse nell'ambito e nel distretto assumendo ad esclusivo termine di riferimento le previsioni contenute nel PTCP: per un verso, si cade nella genericità ed astrattezza, antitetica alla doverosa specificità dei motivi di impugnazione, poiché si omette di considerare gli strumenti urbanistici attuativi, necessari per definire natura, tipo - per quantità e qualità - degli interventi assentibili; per l'altro, si equivoca sulla reale portata precettiva del PTCP per lo più impostato su linee guida e suscettibile altresì di essere modificato dal PUC.

La disamina dialettica dei motivi nel quadro normativo riferito è in proposito eloquente.

Nel quarto motivo e quinto si tralascia di considerare che gli interventi di urbanizzazione e nuova edificazione devono essere definiti dal progetto urbanistico operativo (PUO) corredato dallo studio organico di insieme (SOI); nel sesto e settimo motivo si assume un generico contrasto con il PTCP; nell'ottavo motivo agli indirizzi espressi dalla provincia viene attribuito immediato effetto precettivo; nel nono, ancora una volta, si pretermette la disciplina esecutiva del PUO; nel decimo ed undicesimo motivo si censura la disciplina urbanistica d'ambito e quella del distretto valendosi di argomenti che attingono il merito delle valutazioni sottratte al sindacato di legittimità; nel dodicesimo motivo si censura la deliberazione del Consiglio comunale senza alcun riferimento alla disciplina, essa sì puntuale, prevista dallo strumento attuativo; il tredicesimo e quattordicesimo motivo sono in conferenti ed indeterminati sul piano del riscontro di ipotetici vizi di legittimità.

Del resto, il pronuncia di questo Tar (n.701/2001), invocata dai ricorrenti, lungi dal fondare il costruito argomentativo sul contrasto della disciplina urbanistica adottata dal comune resistente con quella del piano di coordinamento, ha accolto il ricorso proprio sul rilievo che difettava lo studio organico d'insieme richiesto dagli artt. 32 e 46 del PTCP.

Il terzo motivo di impugnazione è inammissibile per difetto di interesse.

In forza del congegno normativo previsto dall'art. 41 l. r. n. 36/97, preordinato a superare l'inerzia nell'adozione delle osservazioni provinciali che devono essere assunte entro termine perentorio, l'eventuale accoglimento della censura fondata sull'incompetenza degli organi della provinciali, che hanno rispettivamente assunto la formulazione dei rilievi di legittimità e di presa d'atto del loro superamento, non inficerebbe la legittimità degli atti impugnati.

Il primo motivo è infondato.

Mette conto sottolineare che l'art. 38 l. r. n. 36/97, su cui i ricorrenti fondano la censura, prescrive, oltre la pubblicazione nel B.U.R.L., l'adozione di forme di pubblicità del progetto preliminare del PUC "attraverso ogni altro mezzo ritenuto idoneo".

La norma adotta, in riferimento ad una attività quale quella della pubblicità, il c.d. parametro di congruità allo scopo.

Dagli atti di causa risulta che i ricorrenti hanno attivamente partecipato al procedimento di pianificazione: hanno presentato le osservazioni, debitamente valutate dall'amministrazione, sia sul progetto preliminare che definitivo.

Sicchè le forme di pubblicità adottate dal comune sono state sufficienti a garantire, oltre la conoscenza del procedimento, la partecipazione dei ricorrenti.

Va altresì sottolineato che nel nuovo assetto del diritto amministrativo, la prospettazione di vizi formali non può prescindere dalla deduzione di specifici rilievi sul piano teleologico degli effetti casualmente riconducibili al vizio lamentato.

In altri termini, a mente dell'art. 21-ocites, l. n. 241 del 1990, la validità dell'atto amministrativo non assume più ad esclusivo riferimento la conformità alle norme: sicchè, per un lato, impone al giudice amministrativo una prognosi postuma sull'incidenza del vizio formale; e, per l'altro, pone a carico, dell'amministrazione la dimostrazione che il vizio non ha inciso sul contenuto dell'atto, e, corrispettivamente, del ricorrente l'onere processuale di allegare circostanze di fatto sulla lesione sostanziale prodotta alla sua sfera giuridica dal vizio di forma lamentato.

Soprattutto quando l'amministrazione dimostri in giudizio, come ne caso che ne occupa, che l'atto (recte attività) ha raggiunto lo scopo.

Residua all'esame il secondo motivo di impugnazione incentrato sulla violazione dell'art. 40 l.r. n.36/97.

Si censura, all'esito dell'acquisizione dei pareri resi dalla regione e dalla provincia, l'omessa espressa valutazione da parte del comune resistente della necessità di rielaborare il progetto preliminare.

Ancora, sulla stessa falsariga, ci si duole che il progetto preliminare non sia stato rielaborato nonostante i numerosi rilievi espressi nei pareri.

Il motivo è parzialmente fondato.

La norma invocata prevede che il comune "sulla base dei pareri resi dalla Regione e dalla Provincia, qualora non ritenga che gli stessi siano tali da comportare una rielaborazione del progetto preliminare...predispone un documento contenente le determinazioni comunali in merito ai pareri ed alle osservazioni pervenute..." .

La disposizione si caratterizza sul piano sintattico per essere formulata in negativo; e senza la specifica indicazione dell'oggetto, elementi e criteri che indirizzano la valutazione.

Quest'ultima, contrariamente alla tecnica normativa ortodossa solitamente impostata sul registro dell'esercizio in positivo delle funzioni amministrative, sottende ad un giudizio negativo ellitticamente assunto.

In definitiva la norma, anziché ancorare la valutazione ad un oggetto determinato alla cui strega esperire *expressis verbis* il relativo giudizio di relazione sulla necessità o meno di rielaborare il progetto preliminare, si limita a prevedere una delle ipotesi conclusive del giudizio: quella per l'appunto negativa.

Da qui il possibile equivoco sulla portata semantica della disposizione, intesa nel senso che la valutazione negativa, essendo già prevista e sottintesa dalla norma, possa prescindere dall'impiego dell'atto amministrativo, quale mezzo espressivo necessario della manifestazione di volontà dell'amministrazione.

Quasi che l'analisi della forma logica della disposizione normativa possa prevalere sullo statuto (ontologico) degli istituti giuridici a cui essa si indirizzi.

Tale conclusione urta contro tutta una serie di argomenti di seguito rassegnati:

L'articolazione del procedimento amministrativo non è rimessa alla varietà delle contingenze di fatto (nel caso di specie valutazione positiva o negativa), bensì alla tipicità dello schema giuridico che lo disciplina: laddove si richiede una valutazione, anche se negativa, si intende che l'amministrazione procedente debba assumere comunque un atto espresso: in diritto amministrativo, a parte limitate ipotesi espressamente previste, la rilevanza giuridica è sempre connessa all'*id quod actum est*;

la progettazione preliminare prevista dalla legge regionale, in luogo della pianificazione a cascata di tipo verticale cui obbediva il superato regime urbanistico, è espressione di “coordinamento orizzontale” fra regione, provincia e comune e riproduce un modulo di urbanistica contrattata fra enti oramai di pari livello costituzionale (art. 114 cost.): sicchè il comune, coerentemente, deve approfonditamente valutare la necessità o meno di trascendere nel (in idem placitum) contenuto dispositivo del progetto preliminare i rilievi espressi dalla regione e dalla provincia;

il riscontro sistematico conforta tale conclusione: gli artt. 3, comma 7, e 4, comma 2 lett.a) della l. r. della Liguria prevedono, per l'accordo di programma e per conferenza di servizi, inseriti in un procedimento incidente sulla pianificazione urbanistica, che il Consiglio comunale “previa deliberazione” rimette la decisione all'Ente promotore o all'amministrazione che ha indetto la conferenza; si aggiunge altresì per tutte e due le fattispecie che l'assenso comunale reso in seno all' accordo (lett. d) o alla conferenza (lett. f) “assorbe la deliberazione”: l'atto espresso è dunque presupposto indefettibile.

la valutazione richiesta dall'art. 40 l.r. n. 36/97, lungi dall'essere un mero formalismo che appesantisce il procedimento, circoscrive, ai sensi del comma 3, il tipo di osservazioni (quelle sullo sviluppo e sul completamento del progetto preliminare) che gli interessati “possono far pervenire al Comune”, nonché i rilievi, di cui al comma 6, di sola legittimità che il Presidente della provincia può formulare nei riguardi del PUC che a tenore della norma rimangono tali anche se possono attingere la “incongruità delle ragioni addotte dal comune avverso i pareri resi dalla Regione o dalla Provincia”.

D'altra parte, i richiamati riferimenti alla legge regionale n. 36 del 1997, come modificata ed integrata, testimoniano la peculiarità del regime urbanistico, stabilmente integrata con la disciplina ambientale, ed altresì improntata al coordinamento orizzontale fra regione ed enti locali, al superamento della zonizzazione, alla flessibilità degli strumenti di pianificazione, all' efficacia discendente e (soprattutto) ascendente di essi, allo specifico rilievo di interessi pubblici per zone omogenee del territorio.

Ma per non pregiudicare gli interessi dei titolari di posizioni giuridiche qualificate in ordine alla previsioni urbanistiche che trovavano presidio nel sistema della gerarchia dei piani, quasi a compensare la flessibilità degli strumenti urbanistici, al nuovo assetto si accompagna un rinnovato ruolo del procedimento scandito per fasi e secondo procedure che devono trovare puntuale riscontro negli atti attraverso cui esso si snoda.

Conclusivamente il Comune resistente ha omesso di adottare l'atto con il quale esprimere formalmente la valutazione sulla necessità o meno di rielaborare il progetto preliminare del PUC.

Va da ultimo sottolineato che la relativa valutazione è prerogativa esclusiva dell'amministrazione rimessa alla sua discrezionalità, non suscettibile di essere surrogata, come invece richiesto dai ricorrenti, in sede giurisdizionale; tanto da esemplificare una delle ipotesi in cui il giudice amministrativo incontra un limite esterno alla giurisdizione di legittimità.

Pertanto il ricorso va accolto limitatamente al secondo motivo di impugnazione e nei limiti della motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti che, in ossequio al principio di conservazione, l'amministrazione vorrà adottare.

In considerazione della reciproca soccombenza, le spese di causa vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, sezione prima, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe indicato ai sensi della motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 05/05/2005 con l'intervento dei signori:

Renato Vivencio, Presidente

Antonio Bianchi, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore