

Sentenza della Corte costituzionale n. 198/2019.

Materia: Edilizia – Urbanistica.

Parametri invocati: articoli 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma, Cost. e agli articoli 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di

semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018).

Esito: a) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, lettera a), numero 3), della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 in riferimento agli articoli 5, 114, 117, secondo comma, lettera l), e 118, primo comma, della Costituzione; b) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 1, lettera a), della l.r. Campania n. 26/2018 in riferimento agli articoli 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 6 e 12 della legge della Regione Campania 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018). L'art. 6, rubricato "Semplificazioni in materia di lavori pubblici di interesse regionale e di opere pubbliche e di interesse pubblico", modifica la legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio). Preliminarmente la Corte precisa che le questioni proposte investono solo la lettera a) del comma 1, che inserisce nel corpo della l.r. Campania 16/2004 il nuovo articolo 12bis, che, secondo la sua rubrica, detta norme su "*opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale*". Sono tali, sulla scorta della definizione fornita al comma 1, "*le opere ed i lavori pubblici che si realizzano nel territorio della Regione Campania, la cui programmazione, approvazione ed affidamento spetta alla Regione*" e che siano, tra l'altro, "*a) finanziati, anche solo parzialmente, con fondi europei e/o fondi strutturali; [...] c) definiti strategici dal Documento di economia e finanza regionale (DEFER)*". I commi successivi dell'articolo 12bis disciplinano il procedimento diretto all'approvazione delle opere e dei lavori pubblici di interesse strategico regionale. Il comma 2 stabilisce che, qualora per la realizzazione di tali interventi sia richiesta "*l'azione integrata di una pluralità di enti interessati*", la Regione debba promuovere "*la procedura dell'accordo di programma*" prevista all'articolo 12 della stessa l.r. Campania 16/2004, implicante la convocazione di una conferenza di servizi. Il comma 3 prevede poi che, nell'ambito della conferenza di servizi "*prodromica all'accordo di programma*", il comune interessato esprime il proprio "*parere motivato*" sui "*progetti di opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale non conformi al piano urbanistico comunale*" (PUC) (primo periodo) e che, nel caso di parere non favorevole, l'amministrazione precedente aggiorna la conferenza di servizi stabilendo "*un termine non superiore a trenta giorni entro cui il Comune dissenziente può far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto volte ad acquisire*

l'assenso di tutte le amministrazioni interessate" (secondo periodo). Lo stesso comma 3 dispone, altresì, che qualora non si acquisisca tale unanime assenso nella successiva conferenza di servizi, da tenersi entro trenta giorni dal ricevimento delle proposte comunali di modifica (terzo periodo), *"il progetto è sottoposto all'esame della Giunta regionale che, sentita la commissione consiliare competente per materia, può comunque disporre l'approvazione del progetto motivandone la coerenza con la programmazione strategica regionale degli interventi di rilievo sovra comunale, in attuazione dei principi costituzionali in tema di dimensione dell'interesse pubblico e livello della funzione amministrativa ad esso correlata"* (quarto periodo). Queste previsioni contrasterebbero innanzitutto con l'articolo 3 Cost., violando il principio di proporzionalità, in quanto il termine "non superiore a trenta giorni" concesso al comune dissenziente sarebbe insufficiente e inadeguato per una completa valutazione di opere o lavori di particolare complessità e di notevole impatto "sugli interessi appartenenti alla sfera comunale". Sarebbero violati, altresì, gli articoli 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost., per lesione della sfera di autonomia amministrativa comunale e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in quanto la norma impugnata, consentendo la deroga ai piani urbanistici comunali anche in caso di dissenso del comune interessato, individuerrebbe l'interesse strategico regionale delle opere in modo generico e indeterminato, e produrrebbe così "un'indiscriminata inversione" del criterio costituzionale di riparto delle funzioni amministrative, permettendo alla Giunta regionale di disattendere senza significativi ostacoli procedurali le istanze sollevate in sede di conferenza di servizi dagli enti locali coinvolti e attribuendo alla Regione una sorta di potere di "avocazione generale" in una materia, quella della pianificazione urbanistica, affidata, di regola, ai Comuni. Per la Corte le questioni non sono fondate. La norma impugnata alloca in capo alla Regione Campania le funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di "interesse strategico regionale", individuando nella natura sovracomunale di tale interesse la ragione giustificativa della soluzione adottata. Il ricorrente non contesta, di per sé, la scelta della Regione, operata nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di "governo del

territorio", di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione, di avocare le funzioni amministrative in questione per realizzare interessi di livello sovracomunale, ma ritiene che essa esorbiti sotto due distinti profili dai limiti entro i quali la Regione stessa può intervenire avocando a sé scelte, quali quelle di pianificazione urbanistica, affidate primariamente all'autonomia comunale. In un primo senso il termine "concesso al comune per l'eventuale manifestazione del dissenso" non sarebbe proporzionato a quanto necessario per le valutazioni richieste "in presenza di opere e/o lavori di particolare complessità e di notevole impatto sugli interessi appartenenti alla sfera comunale" e sarebbe, inoltre, significativamente inferiore a quello previsto nello speculare procedimento disciplinato dalla legge statale all'articolo 14bis della l. 241/1990. In un secondo senso, la genericità della definizione normativa delle opere e dei lavori pubblici di "interesse strategico regionale" renderebbe non precisamente individuato lo scopo perseguito dalla Regione allocando la funzione a livello regionale, e dunque irragionevole la relativa scelta. Per nessuno dei due indicati aspetti, tuttavia, le censure del ricorrente sono corrette. Le scelte operate dalla Regione Campania nelle disposizioni contestate non eccedono i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento agli spazi dell'intervento legislativo regionale in materia urbanistica. A tale riguardo, la Corte ha più volte affermato, in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, come la legge nazionale, regionale o delle Province autonome possa modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai

procedimenti che ne condizionano l'autonomia. La Corte cita diverse sentenze, ovvero: 61/1994, 83/1997, 286/1997, 357/1998, 378/2000, 126/2018 e 179/2019. Per la Corte non incorre in primo luogo nel vizio denunciato la previsione del termine *"non superiore a trenta giorni"* assegnato al comune. Il termine viene ad aggiungersi a quello di cui il medesimo comune ha già potuto disporre per assumere la propria originaria determinazione. Nel formulare le proposte di modifica, il comune stesso può avvalersi degli elementi istruttori acquisiti nella prima fase, essendogli così garantita la possibilità di valutare adeguatamente gli interessi pubblici coinvolti e, con essa, la sua effettiva partecipazione al procedimento che ne condiziona l'autonomia. Le disposizioni di legge regionale in esame regolano la fattispecie in cui il comune, esprimendo il proprio dissenso su un progetto non conforme al PUC, agisce quale ente titolare delle funzioni amministrative in materia di pianificazione territoriale e non quale amministrazione preposta alla tutela di interessi cosiddetti *"sensibili"* (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute). Sicché sul giudizio relativo all'adeguatezza del termine stabilito dalla norma impugnata non può incidere la previsione del diverso termine di novanta giorni di cui all'articolo 14bis della l. 241/1990, operante a favore delle predette amministrazioni. Mentre restano in ogni caso ferme le garanzie procedurali poste a tutela degli interessi *"sensibili"*, come ribadito del resto dall'incipit del comma 3 dell'articolo 12bis, che fa salve *"le disposizioni vigenti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica"*. Neppure sussiste la lamentata genericità dei criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l'attrazione delle funzioni amministrative a livello regionale. Si deve escludere che, come invece sostiene la Regione nelle sue difese, la norma impugnata individui opere e lavori pubblici *"di interesse strategico regionale"* attraverso *"il concorso di plurimi e stringenti requisiti, cumulativi e non alternativi tra loro"*: la chiarezza del dato letterale non consente un'interpretazione secondo cui, al fine della qualificazione nel senso detto dell'opera, dovrebbero simultaneamente e cumulativamente ricorrere le caratteristiche elencate alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1, o anche solo parte di esse. Si deve dunque ritenere che ciascun requisito determini da solo il carattere di interesse strategico regionale dell'opera. Secondo la Corte le previsioni censurate risultano immuni dal vizio denunciato. Quanto agli interventi finanziati anche solo parzialmente con *"fondi europei e/o fondi strutturali"*, la scelta di avocare l'approvazione dei relativi progetti al livello regionale, e la

possibilità che la Giunta regionale li approvi anche se non conformi al piano urbanistico comunale e senza l'assenso del comune interessato, con conseguente compressione dell'autonomia comunale, è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'articolo 12 della l.r. Campania 26/2018, va precisato che l'oggetto del giudizio, è limitato al comma 1, lettera a), numero 3), dello stesso articolo 12, là dove sostituisce il comma 1bis dell'articolo 20 della l.r. della Campania 11/2015. Prevedendo che, *"nel caso di iniziative di interesse regionale inerenti ad attività economiche, produttive anche che comportino varianti urbanistiche"*, il provvedimento abilitativo per l'avvio di nuove imprese che intendano localizzarsi sul territorio campano sia rilasciato dal SURAP, la disposizione impugnata contrasterebbe con una serie di norme che attribuiscono al comune,

attraverso lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), le funzioni amministrative per il rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive. In particolare, il ricorrente indica gli articoli 2, comma 1, e 4, commi 1, 2 e 5, del d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi

dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), l'articolo 6 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, come attuato dall'articolo 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), nonché gli articoli 23 e 24 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 legge 15 marzo 1997, n. 59), gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e l'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Sarebbero così violati l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di "ordinamento civile", nonché gli articoli 5, 114 e 118, primo comma, Cost. Per la Corte le questioni sono inammissibili per diversi profili. Le censure mosse all'articolo 12, comma 1, lettera a), numero 3), della l.r. Campania 26/2018 si esauriscono nella prospettazione del suo contrasto con una serie di norme statali di fonte regolamentare o legislativa, una delle quali emessa in attuazione di una direttiva europea, che attribuiscono al comune le funzioni amministrative, da esercitare attraverso il SUAP, relative al rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio di attività produttive. Da tale assunto contrasto il ricorrente fa discendere la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., e quindi della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", ma non chiarisce perché la disciplina delle funzioni attribuite al SURAP dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con tale ambito di materia, vi dovrebbe invece essere ricondotta. È, dunque, assorbente il rilievo che, per come evocato, il parametro risulta del tutto inconferente, ciò che rende la questione radicalmente inammissibile. Secondo quanto costantemente affermato dalla Corte, *"l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale"*. Pertanto, il ricorso in via principale deve contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o

incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa "deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva" (cfr., ex plurimis, la sentenza n. 107 del 2017 che richiama anche le sentenze nn. 251, 153, 142, 82 e 13 del 2015). La Corte conclude evidenziando che, per quanto riguarda la violazione degli articoli 5, 114 e 118, primo comma, Costituzione, "la censura è totalmente assertiva, non essendo fornita di essa motivazione alcuna. Il ricorrente non offre infatti alcun argomento a sostegno del lamentato contrasto della disposizione regionale in riferimento a tali diversi parametri."