



GIORNATA DI STUDIO
SULLA RIFORMA URBANISTICA REGIONALE

Legge Regionale 11.3.2005 n.12

Le fonti della normativa sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 – Breve analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

ART.117 DELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni

Lo Stato ha **legislazione esclusiva** nelle seguenti materie:

l)*ordinamento civile* e penale

p)organi di governo e *funzioni fondamentali di Comuni, Province* e Città metropolitane;

s) *tutela dell'ambiente*, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di *legislazione concorrente* quelle relative a:**governo del territorio**
.....*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Il testo precedentemente in vigore era il seguente:

«**117.** La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato: urbanisticaviabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionalecave e torbiere ».

118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze

Legge 5 giugno 2003, n. 131 (art.1)

..... 2. Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

3. Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.

L.R. 11-3-2005 n. 12 - Legge per il governo del territorio.

Art.1. La presente legge, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione detta le norme di governo del territorio lombardo, definendo forme e modalità di esercizio delle competenze spettanti alla Regione e agli enti locali, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e comunitario, nonché delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che connotano la Lombardia.

Art.103 - Disapplicazione di norme statali.

1. A seguito dell'entrata in vigore della presente legge cessa di avere diretta applicazione nella Regione la **disciplina di dettaglio** prevista:

- a) dagli articoli 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, commi 2 e 3, 20, 21, 22, 23 e 32 del [decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#) (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia);
- b) dagli articoli 9, comma 5, e 19, commi 2, 3 e 4, del [decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327](#) (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

La definizione delle materie: aspetti generali

La Corte ha utilizzato, al fine di ricondurre un determinato oggetto entro una materia, il criterio legislativo-evolutivo. Con la conseguenza che un cambiamento nella legislazione ordinaria di settore può comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto materiale delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. Così, ad esempio, a seguito della evoluzione legislativa, la disciplina degli asili nido viene ricondotta entro la materia dell'istruzione e, per alcuni profili, entro quella della "tutela del lavoro" (sentenza 370).

Al fine di identificare la materia cui una norma afferisce, assume rilievo la finalità perseguita: una legge regionale sugli animali esotici, per esempio, in quanto persegue obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria viene ricondotta alla materia concorrente della "tutela della salute" (sentenza 222); mentre la disposizione statale che impone anche alle regioni di riservare, nell'acquisto dei pneumatici per i loro autoveicoli, una quota di almeno il 20% ai pneumatici ricostruiti viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente (sentenza 378).

La Corte riconosce che, “per la loro connessione funzionale, non [è] possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze”:...Vale il principio, detto della ‘leale cooperazione’, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione” (sentenza 308).

La definizione delle materie: l'art. 117, comma 2

Quanto alla materia dell' "ordinamento civile" (di cui alla medesima lettera l), la Corte non la ritiene invasa da una norma regionale che rimetta alla volontà dei proprietari l'imposizione di vincoli di destinazione d'uso su immobili, in cui operano "locali storici", finalizzata alla concessione di finanziamenti regionali (sentenza 94); mentre è incostituzionale la legge regionale che disciplina il fenomeno del mobbing, prevedendo, tra l'altro, una diffida nei confronti del datore di lavoro da parte del centro anti-mobbing, diffida che configura un elemento dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro (sentenza 359).

La Corte è ritornata con varie pronunce sulla lettera s) ("tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"), per ribadire che "la 'tutela dell'ambiente', più che una 'materia' in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella 'residuale' di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale" (sentenze 222 e 307).

Quanto alla “tutela dei beni culturali” e alla sua distinzione rispetto alla materia concorrente della “valorizzazione” dei medesimi, la definizione è desunta dalla legislazione vigente, e comprende “apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati” e tutto quanto riguarda “autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico” ed “esercizio del diritto di prelazione” (sentenza 94).

La potestà legislativa concorrente (art. 117, comma 3)

Circa la potestà legislativa concorrente, la Corte ha ribadito, secondo quanto già affermato con la sentenza 282/2002, che, la mancanza di una legge statale che determini i principi fondamentali della materia non impedisce alle regioni di esercitare i propri poteri, “in quanto i principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale” (sentenze 94, 196, 359). In altre parole, “occorre rivolgersi alle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale” (sentenza 201).

La Corte ha affermato “che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative.

La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività” (sentenza 303).

Inoltre, “deve escludersi la possibilità per lo Stato di intervenire [in materia di competenza concorrente] con atti normativi di rango sublegislativo, in considerazione di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione” (sentenza 329).

Il mancato richiamo, da parte di una legge regionale, dei principi fondamentali contenuti in leggi statali non determina, di per sé, alcuna violazione di norme costituzionali (sentenza 327).

La potestà legislativa regionale residuale (art. 117, comma 4)

Riguardo alle competenze regionali residuali del comma 4 dell'art. 117, la Corte ha rilevato che “in via generale, occorre...affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione” (sentenza 370). Ad esempio, i lavori pubblici, di cui pure l'art. 117 non parla, costituiscono “ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti” (sentenza 303). Materie innominate, come l'edilizia e l'urbanistica, sono a loro volta ricondotte dalla Corte entro la competenza concorrente del “governo del territorio” (sentenza 362).

La materia «Governo del territorio»

Materia di competenza concorrente tra le più significative è il «governo del territorio». La Corte è su di essa intervenuta a più riprese.

La materia del «governo del territorio» ha assunto un ruolo centrale anche nello scrutinio relativo alla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative statali recanti il nuovo condono edilizio. Nella sentenza n. 196, la Corte sottolinea come questo intervento di carattere straordinario intenda essenzialmente rendere esenti dalla sanzionabilità penale quei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono tramite i Comuni, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione ed i costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

La Corte rileva, tuttavia, che sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli apponibili all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, sono unicamente quelli desumibili dal nuovo art. 117 della Costituzione e dagli statuti speciali.

In particolare, non possono essere disattesi gli ampi poteri legislativi (di tipo concorren-te) spettanti alle Regioni, proprio in virtù della competenza in materia di «governo del terri-torio» (nella quale debbono ricomprendersi i settori dell’edilizia e dell’urbanistica), nella specie da collegare, in primo luogo, con l’altra materia di competenza concorrente della «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali». Spazi ancor maggiori spettano alle Re-gioni ad autonomia particolare, in virtù di competenze legislative primarie in materia di «governo del territorio».

Per altro verso, la disciplina legislativa deve armonizzarsi con la titolarità in capo ai comuni della gestione in proprio (ai sensi del nuovo art. 118 della Costituzione) delle funzioni amministrative, nonché con le previsioni del nuovo art. 119 della Costituzione, là dove esso afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma).

Allo Stato residuano (devono residuare) – oltre, ovviamente, ai profili penalistici – i poteri limitati alle disposizioni di principio riguardanti il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili.

LE “MATERIE” DI LEGISLAZIONE ESCLUSIVA NON SEMPRE INDICANO UN SETTORE BEN DELIMITATO; PIU’ SPESSO INDICANO UNA ESIGENZA DA SODDISFARE, UNA FINALITA’ DA PERSEGUIRE O UN ASPETTO PARTICOLARE DI UNA SPECIFICA MATERIA. LA DISTINZIONE TRA LE MATERIE SEGUE COSI’ CRITERI NON UNIFORMI, ASSUMENDO A VOLTE UN CARATTERE TRASVERSALE E OPERANDO ALTRE VOLTE L’INDIVIDUAZIONE DI PARTI DI MATERIE (O SUB-MATERIE).

LA INADEGUATEZZA DI UNA NOZIONE RIGIDA DI MATERIA E LA INAMMISSIBILITA’ DI RITENERE ATTRIBUITA ALLA POTESTA’ LEGISLATIVA REGIONALE ESCLUSIVA TUTTO CIO’ CHE NON RIENTRA ESPRESSAMENTE NELLE DUE ELENCAZIONI DELL’ART.117 NONCHE’ LA SOSTANZIALE IRRAGIONEVOLEZZA DI UNA INTEPRETAZIONE LETTERALE DELL’ART.117, 4° COMMA, SONO AVVERTIBILI IN MODO PARTICOLARE PROPRIO IN RELAZIONE AL GOVERNO DEL TERRITORIO.

ISTITUTI COME L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA' O I LAVORI PUBBLICI SI INSERISCONO CON RUOLO SERVENTE NELLE DIVERSE MATERIE.

UNA LEGGE DI PRINCIPI E' UNA LEGGE CHE ESPRIME DEI VALORI, DELLE SCELTE DI FONDO SUI FINI E SUI MEZZI, SUI DIRITTI DEI CITTADINI E SULLE GARANZIE SOSTANZIALI E PROCEDIMENTALI. (PAOLO STELLA RICHTER)

SIAMO IN PRESENZA DI UN SISTEMA IN CUI AD UN PRINCIPIO DI GERARCHIA, COMPORTANTE LA SUBORDINAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE AI PRINCIPI DELLA LEGGE STATALE, SI AFFIANCA UNA REGOLA DI DISTINZIONE PER COMPETENZA.

URBANISTICA

All'espressione "materia urbanistica" va attribuita una valenza tendenzialmente omnicomprensiva, in quanto abbracciante la totalità degli aspetti dell'uso del *territorio*, rientra nella giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto la domanda proposta contro il Comune per l'annullamento (o la declaratoria di nullità) del provvedimento con il quale l'ente pubblico locale ordina lo sgombero di un suolo al di sotto del quale si trovi ubicata la condotta comunale di alimentazione della rete idrica, essendo in tal caso il provvedimento emesso dal Comune espressione dell'esercizio di pubblico potere e attenendo esso al *governo* dell'uso del *territorio*.

Cassazione civile Sez. U., sent. n. 22890 del 07-12-2004

URBANISTICA ► *FUNZIONE ORDINATRICE, AI FINI DELLA RECIPROCA
COMPATIBILITA', DEGLI USI E DELLA TRASFORMAZIONE DEL SUOLO NELLA
DIMENSIONE SPAZIALE E TEMPORALE (CORTE COST. N.151/1986)*

LIMITI E VINCOLI ALLA NORMATIVA REGIONALE

- ▶ DIRITTO DI PROPRIETA'(ART.42 COST.)

- ▶ LIBERTA' DELL'INIZIATIVA ECONOMICA (ART.41 COST.)

- ▶ L'EFFETTO DISEGUALIANTE DELL'URBANISTICA (ART.3 COST.)

- IL LIMITE DEL DIRITTO PENALE

- L'INAMISSIBILITA' DI UN DIRITTO PRIVATO REGIONALE

- L'IPOTIZZATO LIMITE DAL BASSO