

**Sentenza:** n. 102 del 29 maggio 2013

**Materia:** Governo del territorio

**Limiti violati:** Articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ricorrente:** Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

**Oggetto:** Art. 14, della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), come modificato.

**Esito:** Illegittimità costituzionale delle norme censurate.

**Estensore:** Domenico Ferraro

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, pronunciandosi sul ricorso proposto da una società di costruzioni contro il Comune di Montichiari, la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5 (Interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative – Collegato ordinamentale 2007), nella formulazione risultante a seguito delle modifiche introdotte, dalla legge della Regione Lombardia del 31 marzo 2008, n. 5, dall'art. 4 della legge della Regione Lombardia del 23 dicembre 2008, n. 33, dall'art. 23 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7. La normativa regionale in esame, prevede misure di salvaguardia al fine di non compromettere il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari. Al comma 1, nel testo in vigore al momento della proposizione dell'attuale questione di legittimità costituzionale, stabilisce che siano vietati, nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto e meglio definito al successivo comma 5, interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTRA) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011. Nei successivi commi 2, 3 e 4, il legislatore regionale individua quali siano le specifiche disposizioni di salvaguardia, e quali, invece, gli interventi consentiti sia manutentivi o conservati di edifici già esistenti, sia connessi allo svolgimento delle attività aeroportuali. Infine, al comma 5, si precisa che *“la disciplina di cui ai commi 2, 3 e 4 trova applicazione nell'ambito A individuato dalla delib. G.R. 25 novembre 2009, n. 8/10637”*. Il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disposizione regionale in esame in quanto essa sarebbe venuta a prevedere, in via di salvaguardia, il divieto di edificare, sino all'entrata in vigore del piano territoriale regionale d'area, e, comunque, non oltre il 30 giugno 2011, per un periodo di tempo, pertanto, che già al momento della proposizione della questione di legittimità costituzionale superava i quattro anni. La Corte evidenzia come la durata temporale delle disposizioni di salvaguardia prevista dal comma 1 della norma impugnata sia stata più volte modificata dal legislatore regionale. In corso di causa, sopravvenivano ulteriori proroghe del termine di scadenza della stessa misura, con differimento finale sino al 31 dicembre 2011. Il rimettente precisa che il divieto di nuove edificazioni nel piano d'area dell'aeroporto di Montichiari era stato già introdotto, con riferimento all'area in oggetto, in via amministrativa, per un periodo temporale di tre anni, dall'art. 100 del Piano territoriale di ordinamento provinciale (PTCP),

approvato il 21 aprile 2004 e recepito all'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore regionale (PRG) vigente. Pertanto, la norma regionale impugnata, secondo il rimettente, avendo *“legificato il termine di salvaguardia protraendolo ben oltre i tre anni”*, si porrebbe in contrasto con quanto previsto in tema di durata massima delle misure di salvaguardia sia dalla legislazione nazionale (art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale in materia di *“governo del territorio”*, sia da quella regionale (art. 36 della legge reg. 11 marzo 2005, n. 12, recante *“Legge per il Governo del territorio”*), così violando l'art. 117, terzo comma, Costituzione. Secondo il TAR Lombardia, l'art. 14, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2007 violerebbe i ricordati parametri costituzionali. La Corte ritiene la questione fondata nel merito, in relazione alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione. Il TAR per la Lombardia ritiene che la norma regionale denunciata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Costituzione. L'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, infatti, stabilisce che: *“In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione”*. Relativamente all'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, la Corte sottolinea che la giurisprudenza amministrativa (in particolare il Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, con la sentenza n. 2 del 2008) ha ritenuto che la disciplina sulle misure di salvaguardia di cui al citato art. 12, comma 3, del T.U. edilizia, abbia una valenza mista: edilizia, in quanto è volta ad incidere sui tempi dell'attività edificatoria, ed urbanistica, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio. Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, l'urbanistica e l'edilizia devono essere ricondotte alla materia *“governo del territorio”*, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., materia di legislazione concorrente in cui lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio e la Corte ricorda da ultimo le sentenze 309 del 2011, la 362 del 2003 e la 303 del 2003. La Corte inoltre con sentenza 402/2007 ha precisato come il d.P.R. 380/2001, in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, nonché dai commi 1 e 3 dell'art. 2 del medesimo d.P.R., costituisca disciplina recante i principi fondamentali e generali in materia di attività edilizia, ai quali il legislatore regionale deve attenersi. L'art. 1, comma 1, del T.U. dell'edilizia, prevede che: *“il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia”* mentre i commi 1 e 3 dell'art. 2, rispettivamente, stabiliscono che: *“le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”* e che *“le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi”*. La Corte costituzionale ha affermato, con la sentenza 402/2007, che anche all'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001 deve essere riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione. L'illegittimità della legislazione regionale, quando la stessa viola i principi fondamentali espressi dalla legislazione statale nella materia governo del territorio, è stata più volte dichiarata dalla Corte ed in particolare nelle sentenze 271/2008, 340/2009, 341/2010, 309/2011. La disposizione regionale impugnata, pur perseguendo finalità proprie delle misure di salvaguardia, cioè impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione, si discosta da quanto previsto dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001.

Inoltre, la stessa, come già sottolineato, in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, come stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, prevede un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori. Ed infine, tale divieto, in forza di successive proroghe del termine finale di efficacia della norma in esame, disposte con leggi regionali successive, è stato protratto per un periodo di tempo ben superiore a quello stabilito dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, realizzando, come sottolineato nell'ordinanza di rimessione, *“un congelamento di aree, [...] classificate come edificabili dal PRG, per una durata superiore ai 7 anni”*. Nella fattispecie in esame, dunque, la Corte rileva i seguenti vizi: a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia e nel caso di specie il differimento temporale dello ius aedificandi, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale; b) l'indeterminatezza dei tempi dell'iter procedimentale, dato che, i differimenti a volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati; c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria. Sotto altro profilo, si deve sottolineare che la norma impugnata, costituendo una surrettizia violazione del principio della ragionevole temporaneità delle misure di salvaguardia, si pone anche in contrasto con altro principio reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, precisamente quello del necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità e la Corte richiama in proposito le sentenze 262/1997, 179/1999, 314/2007, 167/2009, 243/2011. Né si può ritenere, come sostenuto dalla Regione, che la scelta del legislatore regionale di prorogare le disposizioni di salvaguardia sia stata necessitata stante la complessità e l'articolazione delle procedure volte all'approvazione del piano territoriale regionale d'area, misure dettate dalla esistenza di interessi di natura nazionale e non solo strettamente regionali, quali, ad esempio, il dover tener conto delle osservazioni espresse dall'ENAC e dal Ministero della difesa. La Corte ricorda inoltre che la propria giurisprudenza costituzionale con sentenze 575/1989 e 344/1995 si è espressa negativamente circa le proroghe dei vincoli sine die o *“quando il limite temporale sia, indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro”*, mentre ha ritenuto che *“la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli [...] non sono fenomeni di per sé inammissibili”* se ancorati a date certe e mantenuti *“entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà”*, ma sono proprio queste ultime condizioni che, nel caso in esame, non si sono verificate. Infatti, il sopravvenire, dopo l'iniziale imposizione delle misure di salvaguardia per un periodo che non doveva superare i quindici mesi, disposta con l'art. 14 della legge regionale n. 5 del 2007, di ben quattro ulteriori provvedimenti legislativi che ne hanno prorogato la durata fino al 31 dicembre 2011, determina che il termine finale fissato dalla legge 5/2007 *“non sia stato certo, preciso e sicuro”* e che, proprio ai sensi della citata giurisprudenza, ricorrano le condizioni per dichiararne l'illegittimità costituzionale. In conclusione, l'art. 14 della legge reg. n. 5 del 2007, come risultante per effetto delle modifiche apportate successivamente, nel prevedere misure di salvaguardia per la zona dell'aeroporto di Montichiari in contrasto con il principio fondamentale stabilito al riguardo dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, risulta costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di governo del territorio.