



Sentenza **141/1972**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **CHIARELLI** - Redattore

Udienza Pubblica del **07/06/1972** Decisione del **06/07/1972**

Deposito del **24/07/1972** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6269 6270 6271**

Atti decisi:

N. 141

SENTENZA 6 LUGLIO 1972

Deposito in cancelleria: 24 luglio 1972.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 194 del 26 luglio 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. TRIMARCHI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - 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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, penultimo comma, 5, 9, ultimo comma, n. 2, 12, secondo, terzo e quarto comma, e 20, terzo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici), promosso con ricorso del Presidente della Regione Liguria, notificato il 26 febbraio 1972, depositato in cancelleria il 2 marzo successivo ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 1972.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 1972 il Giudice relatore Vincenzo Michele Trimarchi;

uditi gli avvocati Francesco Pulvirenti e Lorenzo Acquarone, per la Regione Liguria, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con atto del 26 febbraio 1972 la Giunta regionale della Liguria in persona del suo Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Lorenzo Acquarone e Francesco Pulvirenti, proponeva ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, penultimo comma; 5, 9, ultimo comma, n. 2; 12 e 20, comma terzo, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, relativo al "trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici"

In relazione alle singole norme impugnate la ricorrente deduceva quanto segue:

A) L'art. 1, che indica le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, oggetto di trasferimento, stabilendo, nel suo penultimo comma, che tra le dette funzioni rientrano anche "le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765", pone in essere una limitazione circa le attribuzioni trasferite, in violazione della sfera di competenza delle Regioni a statuto ordinario.

Premesso che la legge 16 maggio 1970, n. 281, art. 17, ha stabilito, fissando i criteri direttivi della delega, in piena armonia con il dettato costituzionale, che le attribuzioni degli organi statali nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione dovevano essere, senza eccezioni, trasferite alle Regioni e che tale passaggio doveva essere effettuato per settori organici di materie salva la competenza degli organi dello Stato in ordine alle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività regionali che attengono ad esigenze di carattere unitario, la Giunta regionale osservava che la materia urbanistica riguarda tutta l'attività diretta a regolamentare il territorio sia in relazione alle localizzazioni edilizie sia in relazione alla conservazione e difesa dell'ambiente e che perciò rientrano nel settore urbanistico tutte le funzioni attribuite al Ministero della pubblica istruzione dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, che non attengono alla tutela di beni individui.

Ad avviso della ricorrente, l'imposizione di vincoli generici e la previsione, nel loro ambito, di autorizzazioni a modificare l'aspetto esteriore dei luoghi riguarderebbero la tutela del paesaggio sotto il profilo squisitamente urbanistico e di ciò sostanzialmente il legislatore delegato si sarebbe reso conto con il disposto dell'ultimo comma dello stesso articolo con cui è stata trasferita alle Regioni la competenza in materia di redazione e approvazione dei piani paesistici.

La norma denunciata quindi darebbe vita ad una riserva allo Stato di funzioni che oltre ad essere contraddittoria (in quanto la redazione dei piani paesistici oggetto di trasferimento è strettamente condizionata e subordinata all'imposizione dei vincoli previsti dalla legge n. 1497 del 1939), violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione sottraendo alle Regioni poteri e facoltà che ad esse spettano costituzionalmente *ratione materiae*.

B) Sarebbe altresì illegittima la conservazione (disposta con l'art. 5) in capo ad organi dello Stato delle attribuzioni in ordine agli enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale operanti nella materia dell'urbanistica ed in quella della viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale.

A suo avviso, il trasferimento delle funzioni dall'apparato statale alle Regioni sarebbe dovuto avvenire con riguardo alle materie oggettivamente considerate e senza alcun rapporto con le modalità concrete del loro precedente espletamento, ed a tale effetto sarebbe quindi irrilevante il fatto che determinate attività inerenti alle dette materie fossero state in precedenza espletate anziché per mezzo di organi propri dello Stato - ente, per mezzo di enti o di istituti pubblici.

C) Violerebbe gli artt. 5, 117, 118 e 123 della Costituzione e invaderebbe la sfera di competenza delle Regioni anche l'art. 9, ultimo comma, n. 2, per cui, mediante l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, "sono definiti gli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali nonché gli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici".

La definizione degli aspetti metodologici e procedurali da osservarsi nella formazione dei piani regionali non attiene - secondo la ricorrente - ad una concreta e puntuale azione amministrativa quale è pur sempre la funzione di indirizzo e di coordinamento. E la riserva di quella definizione agli organi dello Stato-persona si traduce in un'illegittima conservazione di poteri e funzioni. Nelle procedure attinenti a materie di loro esclusiva competenza, infatti, le Regioni sono dotate di autonomia organizzativa e cioè hanno il potere di disciplinare le procedure della propria azione amministrativa.

Del pari la prefissione degli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici, non può - ad avviso della ricorrente - rientrare nell'ambito della funzione di indirizzo e di coordinamento.

D'altra parte, anche se un'eventuale diminuzione delle soglie minime individuate, in quanto incidente sul contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà, potrebbe aversi solo con legge nazionale, l'individuazione degli standard, come determinazione della quantità e della disaggregazione, non può non spettare alla singola Regione che in quanto titolare di ogni potere amministrativo in materia di urbanistica, potrà procedervi sulla base dei principi e criteri direttivi legislativamente fissati in sede nazionale, e mediante la valutazione delle esigenze e caratteristiche zonali e territoriali.

D) Altra denuncia di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, viene avanzata a proposito dell'art. 12 del d.P.R. n. 8, che dispone il trasferimento alle Regioni degli uffici del Genio civile e dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, esclude dal trasferimento sezioni, uffici speciali e servizi specificamente indicati, e stabilisce che gli ingegneri capi del Genio civile ed i provveditori alle opere pubbliche continuano ad essere preposti sia agli uffici trasferiti che a quelli riservati, e che l'onere finanziario relativo al loro trattamento economico grava interamente sulle Regioni.

Ora, mentre lo Stato-persona ha il potere di disciplinare l'organizzazione degli uffici che ancora fanno parte del suo apparato amministrativo, la preposizione unilaterale di determinati titolari agli organi regionali sarebbe invasiva della sfera di competenza regionale in punto organizzazione degli uffici dipendenti dalla Regione. E lo sarebbe egualmente la disposizione con cui unilateralmente l'intero onere finanziario per il detto personale viene addossato alle Regioni.

E) Viene, infine, denunciato per contrasto con l'art. 117 della Costituzione l'art. 20 del d.P.R. n. 8, nella parte in cui stabilisce che sino ad un anno dall'entrata in vigore delle singole leggi regionali istitutive dei ruoli regionali del personale, la metà dei posti comunque disponibili, dopo effettuato l'inquadramento del personale statale trasferito, dovrà essere conferita mediante concorsi di trasferimento riservati al personale di pari qualifica e di ruoli corrispondenti già trasferito ad altra Regione.

La norma, che non trova giustificazione nella doverosa salvaguardia dello stato giuridico del personale statale trasferito, perché si riferisce a situazioni successive al primo trasferimento, viola, in contrasto con il dettato costituzionale, il potere di autorganizzazione che spetta alla Regione in relazione ai propri uffici.

2. - Nel giudizio di legittimità costituzionale come sopra promosso, il Presidente del Consiglio dei ministri si costituiva con atto del 16 marzo 1972, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato e resisteva al ricorso.

In particolare, deduceva che alle Regioni sono trasferite anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione a sensi della legge n. 765 del 1967, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri, e che quindi il richiamo deve intendersi operato nei confronti di tutto il complesso delle leggi urbanistiche e per gli interventi di tutti gli organi dello Stato a qualsiasi

Ministero appartenenti; ma che nell'area del trasferimento non rientra la materia non urbanistica. Restano quindi legittimamente riservati allo Stato i poteri di intervento del Ministero della pubblica istruzione in base alle leggi nn. 1089 e 1497 del 1939 perché sono in funzione della tutela di beni culturali che era ed è riservata allo Stato, ed ancorché codesta tutela possa talvolta presentare anche dei risvolti collegati all'urbanistica.

L'art. 5 sarebbe una norma di raccordo e di attesa, resa necessaria dall'esigenza di mantenere in vita determinati enti che ancorché operanti nelle materie di cui agli artt. 1 e 2 del decreto, presentano una struttura unitaria e nazionale, e di coordinare al riguardo le competenze trasferite alle Regioni con quelle residue allo Stato.

La censura mossa a proposito dell'art. 9, ultimo comma, n. 2, si appunterebbe principalmente contro gli standard urbanistici ed edilizi che, secondo l'assunto della ricorrente, non potrebbero essere predeterminati dallo Stato neanche sotto il profilo dell'indirizzo e del coordinamento. Codesta censura non sarebbe fondata perché, a parte il fatto che costituisce materia di indirizzo e di coordinamento, la predeterminazione degli standard si risolve nella fissazione di massimi e di minimi, entro i quali la Regione gode di ampio spazio di autonomia, e d'altro canto tocca in maniera diretta i diritti e gli interessi dei cittadini e deve quindi essere attuata in modo tale che sia assicurato il rispetto del principio costituzionale d'eguaglianza.

Con l'art. 12 si è razionalmente voluto trasferire - in conformità alla legge di delega - oltre che gli uffici, anche il relativo personale.

È del tutto conseguenziale quindi che lo Stato si sia riservato di disciplinare la sorte del proprio personale, anche con riguardo alle funzioni statali residue ai provveditorati e agli uffici del Genio civile, libere restando, d'altra parte, le Regioni di strutturare gli uffici tecnici trasferiti, secondo le rispettive esigenze, ovviamente nei limiti dei principi delle leggi dello Stato.

Ed infine sarebbe infondata la censura mossa a proposito dell'art. 20, comma terzo.

La disciplina ivi dettata riguarda il personale statale al quale, nella sostanziale osservanza dell'art. 97 della Costituzione, si è voluto evitare il congelamento in perpetuo presso la Regione nel cui territorio prestava servizio al momento del passaggio delle funzioni.

3. - Con memoria depositata il 24 maggio 1972, la Giunta regionale della Liguria insisteva su tutte le avanzate censure.

A) Precisava che, facendo applicazione del pur criticabile criterio oggettivo, per individuare l'esatta portata della nozione di urbanistica, questa è la materia che si occupa della razionale sistemazione degli aggregati edilizi come presupposto essenziale ed inderogabile di una sana e ordinata convivenza dei gruppi di individui che in essi trascorrono la loro esistenza, ed in realtà riguarda l'assetto dell'intero territorio. In essa rientra anche la tutela del paesaggio (la quale non può essere confusa con la protezione delle bellezze naturali) che comporta la disciplina generale dell'ambiente paesistico di vaste località interessanti talvolta il territorio di uno o più Comuni.

Stante ciò, non si può far rientrare l'ambiente (preso in considerazione con i vincoli paesaggistici attinenti alla tutela delle bellezze d'insieme) nella generica ed incerta nozione di bene culturale. Le finalità di tutela dei beni inclusi negli elenchi delle bellezze di insieme tendono alla difesa dell'ambiente e cioè del territorio.

Alla riconduzione della tutela del paesaggio nel suo naturale alveo dell'urbanistica deve, d'altra parte, portare il fatto che, in sede di applicazione pratica della legge n. 1497 del 1939, si sono avuti effetti negativi a causa dell'unitaria regolamentazione di esigenze ed interessi pubblici di diversa natura.

Ed a ciò non è di ostacolo l'art. 9, comma secondo, della Costituzione, che ha inteso porre una specifica finalità alla azione di tutti i soggetti pubblici nei quali si riparte la Repubblica e che potrà essere osservato dalle Regioni in modo più organico e razionale di quanto oggi non avvenga, se verranno concentrate in esse tutte le funzioni attinenti alla politica e alla disciplina del territorio.

La ricorrente, basandosi sulle esposte considerazioni, ribadiva conclusivamente la tesi secondo cui il disposto trasferimento alle Regioni delle funzioni rientranti nella competenza del Ministero della pubblica istruzione fosse insufficiente e contraddittorio: insufficiente, perché non si sono trasferite tutte le funzioni rientranti oggettivamente nella materia urbanistica, e contraddittorio, perché, avendo devoluto alle Regioni la competenza in tema di piani paesistici, altrettanto non si è fatto per ciò che riguarda l'imposizione di vincoli generici ed il rilascio delle autorizzazioni amministrative che di tali piani rappresentano, rispettivamente, il presupposto e le conseguenze.

B) In secondo luogo, ad avviso della ricorrente, in sede di individuazione delle funzioni oggetto di trasferimento, si deve prescindere completamente dal modo attraverso il quale esse erano concretamente espletate prima dell'effettiva istituzione delle Regioni.

L'art. 5 sarebbe per ciò illegittimo costituzionalmente.

D'altra parte, se, secondo le difese della resistente Presidenza del Consiglio, si dovesse seguire un diverso ordine di argomentazioni, potrebbe essere sempre eluso il disposto costituzionale che ha voluto l'attribuzione integrale alle Regioni delle materie di cui all'elenco dell'art. 117.

C) Premesso che la funzione di indirizzo e di coordinamento può essere legittimamente riservata allo Stato soltanto per la tutela di esigenze di carattere unitario e, comunque, attraverso forme che non rappresentino una sottrazione alle Regioni di parte delle materie alle stesse costituzionalmente attribuite, secondo la ricorrente l'art. 9, ultimo comma, n. 2, rappresenterebbe un esempio paradigmatico di disposizione concreta che in pretesa attuazione di quella funzione abbia invaso la competenza regionale travalicando l'oggetto e gli scopi compatibili con i poteri costituzionali delle Regioni.

Nei due casi, previsti dalla norma denunciata, si è al di fuori dell'astratta fattispecie della tutela di esigenze unitarie, e si è, comunque, operato attraverso modelli che concretano una sottrazione alla Regione di settori della materia urbanistica.

In tema di fissazione degli indici minimi e massimi da osservare nell'edificazione, la ricorrente esclude che con provvedimenti amministrativi aventi valore per l'intero territorio nazionale si possano razionalmente ed utilmente prevedere gli standard ai quali debba soggiacere la formazione dei propri strumenti urbanistici, e sostiene che per l'indicato settore emerge la necessità di provvedere differenziatamente da Regione a Regione, in una oculata valutazione delle esigenze particolari proprie di ciascuna di esse.

D'altra parte, la detta riserva al Governo urta contro il principio in forza del quale la funzione di indirizzo e di coordinamento non può essere espletata con forme che si concretino in una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie di cui all'art. 117. E la preventiva predisposizione degli standard urbanistici rappresenta un preminente settore della materia urbanistica, in quanto dalle scelte in esso operate è condizionata l'attività di numerosi altri settori.

Non può quindi sostenersi, come fa l'Avvocatura dello Stato, che il settore considerato è tipica materia di indirizzo e di coordinamento.

Né può condividersi l'avviso della stessa Avvocatura secondo cui l'intervento degli organi governativi è reso necessario dal fatto che gli standard incidono direttamente sui diritti dei cittadini disciplinando l'utilizzabilità della proprietà privata. Non è dubbio, infatti, che gli stessi tocchino direttamente la sfera giuridica dei cittadini, e che attraverso la prefissione di determinati limiti minimi di costruibilità, si possa ledere il contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà costituzionalmente garantito, ma tutto questo non legittima la riserva di quella prefissione al Governo centrale. È invece

competenza del Parlamento nazionale di fissare i principi fondamentali nella legislazione e tra questi rientrano quelli che concernono la determinazione delle soglie minime dello ius aedificandi.

Le stesse considerazioni valgono per la riserva al Governo della definizione degli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani.

Nel settore in esame le esigenze unitarie sono sufficientemente soddisfatte dal rispetto dei principi fondamentali a cui ogni Regione è tenuta e, d'altro canto, la predisposizione delle procedure da parte governativa sottrae interamente alle Regioni un settore che è di loro stretta competenza.

Dalla ricorrente, infine, escluso che con atti amministrativi possano essere dettati dagli organi governativi i modelli procedurali per la formazione dei piani territoriali, molti dei quali, oltretutto, per espressa disposizione statutaria, debbono essere approvati con legge regionale, viene auspicato che il Parlamento voglia determinare al più presto le linee essenziali e generali della pianificazione urbanistica e ciò anche sotto il profilo delle procedure.

D) A proposito dell'art. 12, la ricorrente insiste nel ritenere illegittima la pretesa di voler dettare norme in tema di organizzazione di uffici che, per effetto del trasferimento, non sono più statali ma regionali, ed in particolare la norma secondo cui determinati funzionari restano a capo di uffici trasferiti.

A suo avviso, con la norma denunciata sarebbe compromessa la libertà delle Regioni di strutturare gli uffici ad esse trasferiti secondo le loro esigenze organizzative, perché ogni loro disposizione al riguardo dovrebbe assicurare per il futuro la continuità della preposizione dei provveditori e degli ingegneri capi. E codesta limitazione per le Regioni, non potrebbe essere giustificata dal fatto che i titolari degli uffici trasferiti restano preposti a sezioni degli uffici medesimi che non sono state oggetto di trasferimento. Anzi, una ratio del genere, mette in luce l'illegittimità in cui è incorso il Governo prevedendo unilateralmente la codipendenza di un organo da più enti: le esigenze organizzative dello Stato-ente non possono infatti giustificare la sua intromissione nell'organizzazione degli uffici regionali.

Ad ogni modo, la sfera di autonomia delle Regioni sarebbe sicuramente invasa dalla disposizione che ha posto a loro integrale carico l'onere finanziario necessario per il trattamento economico di quei funzionari che, pur essendo stati trasferiti alle Regioni, continuano ad essere preposti a sezioni ed uffici dell'apparato amministrativo statale.

E) Sarebbe infine illegittimo costituzionalmente l'art. 20, in quanto esso detta modalità di copertura dei ruoli regionali anche successivamente al primo inquadramento del personale statale trasferito, ponendo una riserva a favore di personale, che, proprio per effetto dell'intervenuto inquadramento, non è più statale ma regionale.

Non può, d'altra parte, essere invocata (come fa l'Avvocatura) la salvaguardia delle posizioni del personale trasferito, perché tale tutela si esaurisce con il primo inquadramento che avviene con condizioni di particolare favore.

4. - All'udienza del 7 giugno 1972, l'avv. Lorenzo Acquarone per la Regione Liguria e il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese illustravano le rispettive ragioni e concludevano nei sensi sopra detti.

Considerato in diritto:

1. - Con il ricorso di cui in epigrafe la Regione Liguria solleva in via principale, in riferimento agli artt. 5, 117, 118 e 123 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, penultimo comma, 5, 9, ultimo comma, n. 2, 12 e 20, comma terzo, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, relativo al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.

2. - Si assume, anzitutto, dalla Regione ricorrente che, in violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, non sarebbero state trasferite tutte le funzioni rientranti oggettivamente nella materia dell'urbanistica ed in particolare quelle attribuite agli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non attinenti alla tutela di beni individuali.

Delle attribuzioni esercitate da detto Ministero a sensi dell'indicata legge sarebbero state, infatti, trasferite solo la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 (così come in effetti disposto dall'ultimo comma dell'articolo in esame) e non anche le altre e così quelle relative all'imposizione di vincoli generici e alla previsione del loro ambito di autorizzazioni a modificare l'aspetto esteriore dei luoghi, che riguarderebbero la tutela del paesaggio sotto un profilo squisitamente urbanistico.

Ed in conclusione, il Governo, pur avendo operato, nell'esercizio della delega, una presa di coscienza della reale natura urbanistica delle funzioni di tutela generica dell'ambiente affidate al detto Ministero dalla citata legge n. 1497, non sarebbe stato interamente conseguente.

3. - Tale prima denuncia di illegittimità costituzionale non è fondata.

Invero, il legislatore delegato era tenuto, in base all'art. 17, comma primo, della legge 16 maggio 1970, n. 281, a regolare il passaggio alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi della VIII disposizione transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione stessa, operando il trasferimento "per settori organici di materia"; e si è puntualmente attenuto a codeste norme e disposizioni, ed ha osservato, nell'attuazione della delega, i relativi principi e criteri direttivi.

Ed infatti, con l'art. 1, comma primo, del decreto n. 8 ha disposto con portata generale e onnicomprensiva il trasferimento delle "funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia urbanistica"; con il secondo comma dello stesso articolo, ha proceduto ad una analitica indicazione delle funzioni trasferite, specificando, alla lettera o), che rientrava nel trasferimento "ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato nella materia", relativamente a cui non dovesse valere il disposto dei successivi articoli; anzi, per chiarezza di dettato e di conseguenti rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, ha precisato che il trasferimento "riguarda anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri" (terzo comma) ed altresì "la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497" (quarto comma).

Manca, in presenza di tale normativa, l'asserita invasione della sfera di competenza regionale, perché è stato trasferito l'intero settore organico dell'urbanistica; perché, solo a causa della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali, sono state trasferite alle Regioni le funzioni ed attribuzioni relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici, e perché, in quanto non rientranti nell'urbanistica, non sono state trasferite le (altre) funzioni attinenti alla tutela delle bellezze naturali d'insieme.

L'urbanistica come "materia" è un'attività che concerne "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati"; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza n. 50 del 1958); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione, secondo il criterio, ritenuto valido anche per altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica.

L'ambito dell'urbanistica, d'altronde, nella disciplina legislativa, non ha subito nel tempo sostanziali modifiche. In particolare, non è stato ampliato, a tal segno che in esso possa rientrare l'assetto dell'intero territorio e quindi dell'ambiente in generale. Anzi, secondo recenti leggi (dalla legge 26 aprile 1964, n. 310, alla legge 6 agosto 1967, n. 765 e alla legge 19 novembre 1968, n. 1187) si è tenuta distinta la disciplina relativa alla tutela del paesaggio.

Per ciò, almeno con riferimento ai contenuti voluti dalla Costituzione, appare consentita la separazione dell'urbanistica in senso proprio, come sopra intesa, dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Le bellezze naturali, ora indicate, sono soggette alle norme di cui alla legge n. 1497 del 1939 a causa del loro notevole interesse pubblico. La loro protezione è attuata, in particolare e tra l'altro, attraverso la compilazione e pubblicazione di elenchi, provincia per provincia, e apportando agli stessi varianti e modifiche; attraverso la redazione e l'approvazione di piani territoriali paesistici; mediante l'imposizione di vincoli nei confronti dei proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, degli immobili compresi nei pubblicati elenchi delle località; attraverso l'esercizio di poteri di inibizione e di sospensione di lavori, da parte del Ministero della pubblica istruzione, e del potere di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione, riconosciuto al Soprintendente ai monumenti; e, richiedendosi, ai fini della stessa legge, il concerto con il Ministro della pubblica istruzione, per l'approvazione dei piani regolatori o d'ampliamento.

Le dette bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica.

E tale esigenza trova implicito riconoscimento nel fatto che un collegamento tra le une e gli altri è considerato necessario "la tutela ambientale non essendo che una delle possibili specificazioni degli interessi pubblici connessi al controllo dell'utilizzazione del territorio" (come espressamente afferma nella relazione, la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, costituita con la citata legge n. 310 del 1964). E trova concreta conferma, da un canto, nel raccordo posto con l'art. 9, ultimo comma, n. 1 del decreto delegato, là ove si dice che, in sede di esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, debbono essere identificate le linee fondamentali dell'assetto del territorio, con particolare riferimento (tra l'altro) alla tutela paesistica, relativamente alla quale, per quanto non previsto dal citato art. 1, comma quarto, implicitamente è presupposta la competenza statale; e dall'altro, nel disposto, già richiamato, dell'ultimo comma dell'articolo in esame.

Non è quindi sostenibile - diversamente da quanto assume la Regione ricorrente - che abbiano in realtà natura urbanistica le funzioni di tutela generica dell'ambiente attribuite dalla legge n. 1497 del 1939 al Ministero della pubblica istruzione.

Alle Regioni a statuto ordinario, in conclusione, e in maniera costituzionalmente non illegittima, sono state trasferite solo le funzioni ed attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione previste dalle leggi di disciplina dell'urbanistica, nonché dall'art. 5 della ripetuta legge n. 1497 del 1939.

4. - Secondo la Regione ricorrente violerebbe altresì la sfera di competenza regionale, garantita dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, la conservazione in capo ad organi statali delle attribuzioni relative agli enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale operanti nella materia dell'urbanistica ed in quella della viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, conservazione disposta con l'art. 5 del decreto in esame, con il quale si è stabilito che restano ferme le attribuzioni degli organi dello Stato in ordine agli enti indicati "fino a quando non sarà provveduto al loro riordinamento con legge dello Stato".

La censura non è fondata.

Dalla corretta premessa che le materie elencate nell'art. 117 della Costituzione debbono essere assegnate per intero alle Regioni a statuto ordinario, non si può dedurre che "in sede di individuazione delle funzioni oggetto di trasferimento, si debba prescindere completamente dal modo attraverso il quale esse erano concretamente espletate prima della effettiva istituzione delle Regioni".

Codesta conclusione della Regione ricorrente, ulteriormente specificata nel senso che spettano alle Regioni anche le funzioni "attribuite ad enti dipendenti dallo Stato (i cosiddetti Enti strumentali)" o esercitate "da figure soggettive pubbliche appartenenti ad enti strumentali dello stesso Stato-ente", non può essere condivisa.

L'art. 5, come si è ricordato, considera "le attribuzioni degli organi dello Stato in ordine agli enti" ed istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale operanti nelle materie di cui agli artt. 1 e 2, e mantiene ferme tali attribuzioni degli organi dello Stato fino a quando non sarà provveduto al riordinamento, con legge dello Stato, di quegli enti ed istituti pubblici.

Data la portata della norma non è consentito ritenere che con essa si siano elusi gli artt. 117 e 118 della Costituzione, e l'art. 17 della legge n. 281 del 1970, ed a maggior ragione che ciò possa avvenire in seguito.

È, infatti, presa in esame la situazione in atto esistente (sicuramente non preordinata ad alcuna riserva di attribuzioni allo Stato) ed in piena coerenza con essa viene dettata una disciplina temporanea, nel rispetto delle disposizioni della Costituzione e della delega di cui al citato art. 17.

Il Governo ha disposto così come doveva. Le attribuzioni di cui si tratta, in effetti, sono dello Stato, ma si ricollegano strettamente alla struttura e funzione degli enti ed istituti, che non sono espressione o portatori di interessi propri di singole Regioni.

Da un punto di vista pratico, poi, non sarebbe stato opportuno consentire che enti con finalità, dimensioni e strutture nazionali o comunque eccedenti l'ambito di una singola Regione, conservando tali caratteristiche, venissero disciplinati, pur nel rispetto dei limiti, dei principi e degli interessi stabiliti dall'art. 117 della Costituzione, da distinte e diverse normative, emanate dalle varie Regioni.

Con la norma di raccordo e di attesa di cui all'art. 5 è segnata una linea di politica legislativa che appare pienamente compatibile con l'VIII disposizione transitoria; anzi, dalle leggi che saranno emanate, potrebbe aversi in favore delle Regioni l'attribuzione di altre funzioni, entro i limiti consentiti dalle competenze statali e regionali nelle materie di cui agli artt. 1 e 2 del decreto delegato n. 8 del 1972.

5. - Il decreto delegato, provvedendosi in particolare in merito alla funzione di indirizzo e di coordinamento, dispone, all'art. 9, ultimo comma, n. 2, che mediante l'esercizio di codesta funzione, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, tra l'altro, "sono definiti gli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali nonché gli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici".

Tale norma, secondo la Regione ricorrente, in violazione degli artt. 5, 117, 118 e 123 della Costituzione, non garantirebbe alle Regioni a statuto ordinario il potere di dare una autonoma regolamentazione alla propria organizzazione interna ed ai propri uffici, ed avrebbe svuotato la competenza costituzionalmente spettante alle dette Regioni, di provvedere alla politica del territorio con diretta e specifica soddisfazione delle diverse esigenze da ogni singola Regione manifestate.

L'attribuzione al Governo dei sopradetti poteri, però, ad avviso della Corte, non integra la lamentata invasione della sfera di competenza delle Regioni a statuto ordinario.

La definizione degli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali, infatti, non incide, in quanto compiuta mediante l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, sul potere delle Regioni di dare un'autonoma regolamentazione alla propria organizzazione ed ai propri uffici.

Giova a tal riguardo considerare che nello stesso art. 9 del decreto, al penultimo comma, viene precisato che la detta funzione "si esercita al fine di assicurare anche unitarietà e coordinamento all'attività di pianificazione urbanistica ai vari livelli di circoscrizione territoriale", e che, al n. 1 dell'ultimo comma, è disposto che sempre mediante l'esercizio della ripetuta funzione "sono identificate

le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale" e "viene verificata periodicamente la coerenza di tali linee con gli obiettivi della programmazione economica nazionale".

L'attribuzione di cui si sta valutando la conformità al dettato costituzionale, rientra, per ciò, in un più ampio contesto relativamente al quale la ricorrente non ha ravvisato esistenti ragioni di illegittimità costituzionale.

Essa risponde certamente alla necessità che vengano indirizzate e coordinate le attività amministrative delle Regioni che attengano ad esigenze di carattere unitario. Non sarebbe, infatti, coerente con tale necessità una formazione di piani territoriali regionali svincolata dal rispetto di metodi e procedure comuni a tutte le Regioni.

Comunque, il limite alla regolamentazione dell'organizzazione interna e degli uffici di cui si lamenta la Regione, potrebbe in pratica essere di assai scarso rilievo, e trova ampia e piena giustificazione nel soddisfacimento di interessi unitari e generali a cui anche le Regioni a statuto ordinario non possono non mirare.

Non è, d'altra parte, invasiva della sfera di competenza regionale la riserva allo Stato del potere di definire, nella sede e nei modi già indicati, gli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi e massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici.

Con codesta attribuzione, infatti, non risulta svuotata la competenza regionale di provvedere alla politica del territorio e in particolare negata la possibilità che siano in maniera diretta e specifica soddisfatte le esigenze, eventualmente diverse, manifestate da ogni singola Regione.

La definizione degli standard urbanistici ed edilizi, quali minimi e massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici non comporta ovviamente di per sé lo svuotamento della competenza regionale in materia. La sopra richiamata previsione e indicazione delle funzioni trasferite a sensi dell'art. 1 del decreto alle Regioni (a prescindere da quanto disposto con precedenti leggi tra cui la n. 855 del 1971, art. 7), è infatti sufficiente a fornire un segno sicuro dell'ampiezza e della portata della competenza regionale nella materia dell'urbanistica, e ad escludere che con la norma denunciata si sia verificato il temuto svuotamento.

Potrebbe, ad ogni modo, mancare per le Regioni la possibilità di tenere presenti e tutelare le specifiche esigenze proprie di ciascuna di esse.

Senonché una eventualità del genere deve in realtà ritenersi esclusa solo che si mettano in rilievo i modi di definizione dei detti standard.

Di fronte alla diversità, da Regione a Regione, delle ripetute esigenze (e la ricorrente ha cura di segnalare le particolari caratteristiche del suo territorio, che imporrebbero l'adozione di speciali standard), la fissazione degli standard non può che avvenire, allo stato della legislazione ordinaria, "per zone territoriali omogenee" siccome disposto con l'ultimo comma dell'art. 41 quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica), e, in sede di prima applicazione della legge 6 agosto 1967, n. 765, con il d.m. 2 aprile 1968.

Il fatto che codesto criterio, nella sua pratica attuazione, abbia potuto (come lamenta la Regione ligure) o possa non rispondere alle aspettative delle singole Regioni, non significa che esso non meriti conferma; e soprattutto da quella considerazione non può inferirsi che la norma che riserva allo Stato, in sede di esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, la definizione degli standard, sia costituzionalmente illegittima.

All'inconveniente che possa non aversi una esatta corrispondenza tra le esigenze localmente avvertibili e gli atti di esercizio della detta funzione, si può ovviare, e non c'è dubbio che, nei limiti della ragionevolezza, lo Stato in concreto ovvierà, dando largo spazio anche in questo specifico campo alle intese con le Regioni (per altro, previste al quarto comma dell'articolo in esame).

Di modo che è consentito augurarsi e prevedere che alla omogeneità delle zone territoriali si faccia ricorso nel modo più appropriato possibile e comunque rispondente alle tipiche necessità locali, nel quadro del rispetto e della migliore tutela delle esigenze di carattere unitario.

Alle Regioni in definitiva, con la corretta applicazione della norma oggetto della denuncia, non viene impedito di operare, con gli strumenti urbanistici, una autonoma e responsabile politica del territorio: la loro attività al riguardo non è ridotta, in molti casi, come sostiene la ricorrente, ad una mera applicazione di decisioni che trovano aliunde la loro fonte.

La prefissione, in sede centrale, degli standard è quindi materia suscettibile d'essere disciplinata attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento.

E non vale, in contrario, il rilievo che almeno in un caso limite (e cioè quando si fissino minimi tali da ledere il contenuto essenziale del diritto di proprietà che è costituzionalmente garantito) si versa in una materia che attiene ai principi fondamentali dell'ordinamento e la cui disciplina è coperta da riserva di legge, ai sensi dell'art. 42, comma secondo, della Costituzione. E ciò, per escludere che sulla stessa materia lo Stato possa esercitare la funzione di indirizzo e di coordinamento.

Per lo Stato, la possibilità che con atto avente forza di legge si disciplini una data materia o se ne fissino i principi generali, non esclude che sul terreno dell'attività amministrativa, ferme restando le competenze delle Regioni a statuto ordinario, sia, attraverso l'esercizio della ripetuta funzione, legittimamente perseguita la tutela dell'interesse unitario che, come si è già ricordato, rappresenta il limite di quella competenza ed il risvolto di esso.

6. - Ad avviso della Regione ricorrente la competenza regionale sarebbe anche invasa a mezzo della disposizione dell'art. 12 del decreto in esame con la quale, trasferiti alla Regione i provveditorati alle opere pubbliche e gli uffici provinciali del Genio civile, si è stabilito in ordine alla titolarità di detti organi, la permanenza della preposizione esistente all'atto del trasferimento.

L'illegittimità costituzionale di detto articolo verrebbe in rilievo sotto un duplice profilo: per ciò che sarebbe stata unilateralmente stabilita la codipendenza di un organo da più enti e sarebbe stato, sempre unilateralmente, addossato l'intero carico finanziario alla Regione.

Con la norma oggetto di censura, in effetti, sono stati trasferiti alle Regioni a statuto ordinario i detti uffici periferici del Ministero dei lavori pubblici, con esclusione di date sezioni e di dati uffici speciali del Genio civile e di particolari sezioni e servizi dei provveditorati; e si è disposto che i provveditori alle opere pubbliche e gli ingegneri capi continuassero ad essere preposti ai rispettivi uffici, nonché alle sezioni, servizi ed uffici speciali esclusi dal trasferimento.

Solo della seconda delle due norme, come si è visto, si lamenta in sostanza la Regione ricorrente, e, ad avviso della Corte, non fondatamente.

Indubbiamente, al trasferimento delle funzioni non poteva non accompagnarsi quello del personale preposto agli uffici dello Stato e che quelle funzioni esercitava. Una differente soluzione del problema sarebbe stata oltre tutto illogica e avrebbe determinato una temporanea difficoltà nella vita amministrativa delle Regioni.

D'altra parte non appare ingiustificato o irrazionale che i funzionari preposti ai provveditorati e agli uffici provinciali del Genio civile mantengano, quali organi dello Stato, la preposizione agli uffici non trasferiti.

Tale situazione è prevista come temporanea, fino al riordinamento dei servizi del Ministero dei lavori pubblici ai sensi della legge 28 ottobre 1970, n. 775. Ed in quanto tale, è del tutto ammissibile.

Come lo Stato provvederà a disciplinare la sorte del proprio personale, così sin d'ora alle Regioni è consentita ampia facoltà di strutturare gli uffici tecnici trasferiti, secondo le rispettive esigenze, ovviamente nei limiti dei principi delle leggi dello Stato, giusta l'art. 117, prima parte della Costituzione.

Siffatte possibilità, ammesse dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, concorrono a che sia considerata inconsistente la lamentata denuncia dell'art. 12.

La regolamentazione del trasferimento e dello stato giuridico ed economico del personale fino alla istituzione dei ruoli regionali ed alla copertura dei relativi posti con il personale trasferito, non poteva non essere disposta dal legislatore statale, data l'importanza dei relativi problemi, e per il rispetto egualitario dei diritti e delle legittime aspettative del personale trasferito. E per quanto sopra detto, non compromette la libertà delle Regioni di strutturare gli uffici trasferiti secondo le esigenze organizzative di ciascuna di esse: la continuata preposizione a detti uffici dei provveditori e degli ingegneri capi non presuppone e non comporta, infatti, che gli uffici (trasferiti) debbano mantenere l'attuale strutturazione.

Ed infine, come è ammissibile che dati funzionari dipendano e dalla Regione e dallo Stato (per l'esercizio delle funzioni attribuite agli uffici riservati), così non è censurabile la disposta disciplina in ordine all'incidenza del trattamento economico spettante al personale trasferito. Tutt'al più si sarebbe potuto prevedere una ripartizione dell'onere relativo, ma, come è facile osservare, le funzioni trasferite sono di gran lunga più numerose e più impegnative di quelle riservate, e quindi l'accolta soluzione potrebbe apparire, soprattutto perché temporanea, del tutto equa e non lesiva del potere di organizzazione degli uffici e del connesso dovere di sopportarne gli oneri anche per il personale.

7. - Infine, secondo la Regione ricorrente, sarebbe stato violato l'art. 117 della Costituzione, per cui la Regione è competente in tema di organizzazione dei propri uffici, quando, con l'art. 20, comma terzo, del d.P.R. n. 8 del 1972, si è stabilita una regolamentazione per l'attribuzione dei posti risultati vacanti nei ruoli regionali dopo il primo inquadramento del personale statale trasferito.

Senonché, l'aver previsto che sino ad un anno dall'entrata in vigore delle singole leggi regionali sui ruoli organici, la metà dei posti disponibili dopo l'inquadramento del personale statale trasferito, debba essere conferita nelle singole qualifiche di tali ruoli, per mezzo di concorsi di trasferimento riservati al personale di pari qualifica e di ruoli corrispondenti già trasferito ad altra Regione ai sensi del detto decreto, non integra una disposizione invasiva della competenza regionale, violando il potere di autorganizzazione spettante alle Regioni in relazione ai rispettivi uffici.

Non giova osservare, come fa la Regione ricorrente, che l'invasione c'è perché con il terzo comma dell'art. 20 si detta una disciplina per un personale che proprio per effetto dell'avvenuto inquadramento, non è più statale ma regionale. Non va trascurato, in contrario, che la norma de qua è dettata per un personale statale, che diverrà regionale solo dopo l'inquadramento nei ruoli, ed è destinata ad operare per un breve periodo (e cioè per l'anno immediatamente successivo alla entrata in vigore delle leggi regionali istitutive dei ruoli regionali) e solo per la copertura di metà dei posti a quel tempo ancora disponibili, ed in fatto opererà se ed in quanto verranno dalle Regioni banditi entro quel periodo i previsti concorsi.

E per ciò non può non essere riconosciuto il conveniente peso all'esigenza di salvaguardia delle posizioni del personale trasferito, per cui la tutela di tali posizioni non si deve esaurire con il primo inquadramento ma va opportunamente mantenuta sino a quando, nei tempi e con le forme di cui al comma in esame, il personale già statale sia messo in grado di conseguire la sua definitiva sistemazione nei ruoli regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti - nelle parti indicate in motivazione - gli artt. 1, penultimo comma, 5, 9, ultimo comma, n. 2, 12 e 20, comma terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, sul trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di

interesse regionale e dei relativi personali ed uffici, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 5, 117, 118 e 123 e all'VIII disposizione transitoria della Costituzione nonché in relazione all'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 1972.

GIUSEPPE CHIARELLI - MICHELE
FRAGALI - COSTANTINO MORTATI -
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI
BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO
PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI -
ANGELO DE MARCO - ERCOLE
ROCCHETTI - ENZO CAPALAZZA -
VINCENZO MICHELE TRIMARCHI -
VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE -
PAOLO ROSSI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.