



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 89 del 18/06/2009

ORDINANZA 23 marzo 2009, n. 167

Ricorso Sig.ra Papadia Agata c/ Comune di Sogliano Cavour ed altri.

PUBBLICAZIONE DISPOSTA DAL PRESIDENTE DELLA CORTE COSTITUZIONALE A NORMA DELL'ART. 25 DELLA LEGGE 11 MARZO 1953 n. 87

N. 167 Reg. ordinanze 2009

Ordinanza del 23 marzo 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia Sez. Lecce sul ricorso proposto da Papadia Agata c/ Comune di Sogliano Cavour ed altri 2

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale
per la Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

A) sul ricorso numero di registro generale 293 del 2007, proposto da:

Agata Papadia, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Bruno, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Carrozzo in Lecce, via Trinchese 126;

contro

- Comune di Sogliano Cavour, rappresentato e difeso dall'avv. Carmelo Casarano, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Lecce, via 95 Rgt Fanteria 9;
- Comune di Galatina, non costituito;
- Regione Puglia, non costituita,

per l'annullamento

- del provvedimento n. 47/06 del 30 novembre 2006, con cui il responsabile del Servizio Urbanistica del Comune di Sogliano Cavour ha rigettato la domanda di rilascio del permesso di costruire, presentata dalla ricorrente in data 7 novembre 2006;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ed in particolare del decreto del Presidente della Giunta Regionale della Puglia n. 326 del 23 aprile 2004,

e per la condanna del Comune di Sogliano Cavour al risarcimento dei danni relativi alle spese sostenute per la progettazione e per la presentazione della domanda di rilascio del permesso di costruire;

B) sui motivi aggiunti al predetto ricorso, notificati in data 1-2 ottobre 2007 e depositati in data 25 ottobre 2007,

per l'annullamento

del provvedimento del Servizio Urbanistica del Comune di Sogliano Cavour n. 174 dell'11 giugno 2007, recante la revoca del certificato di destinazione urbanistica del 3 ottobre 2006.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Sogliano Cavour;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19/02/2009 il dott. Tommaso Capit2nio e uditi per le parti gli avv. Bruno e Casarano.

Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

I. La ricorrente, proprietaria di un fondo insistente in agro di Sogliano Cavour, in data 7 novembre 2006 presentava al Comune domanda di rilascio di un permesso di costruire, relativo ai lavori di costruzione di un fabbricato rurale. Prima di presentare la domanda, la ricorrente si era fatta rilasciare dallo stesso Comune un certificato di destinazione urbanistica (documento allegato n. 6 al ricorso introduttivo), dal quale risulta che il fondo ricade in agro di Sogliano Cavour, Contrada Pilamuzza, in zona classificata dal vigente strumento urbanistico E1 - agricola.

In data 30 novembre 2006, però, l'istanza della sig.ra Papadia veniva rigettata, sul presupposto che il fondo in questione non ricade più nel territorio di Sogliano Cavour, bensì nel territorio di Galatina, e ciò a seguito della modifica delle circoscrizioni territoriali dei due Comuni contermini, approvata con decreto del Presidente della Giunta Regionale n: 326/2004, adottato ai sensi dell'art. 5, quarto alinea, della L.R. pugliese 20 dicembre 1973, n. 26, come modificato dall'art. 1, comma 1, della L.R. pugliese 30 settembre 1986, n. 28, e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 50 del 27 aprile 2004.

L'art. 5 della L.R. n. 26/1973 dispone che "I Comuni il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei pubblici servizi, all'espansione degli abitanti e degli insediamenti industriali o alle esigenze dello sviluppo economico in generale, possono richiedere l'ampliamento della loro circoscrizione sul territorio dei Comuni contermini.

La Regione provvede con legge, previa consultazione delle popolazioni interessate. All'accertamento delle condizioni di cui al primo comma provvederà la competente commissione consiliare.

Quando la modifica della circoscrizione territoriale ha luogo per effetto di permuta e/o di cessione di terreni fra comuni contermini che, d'accordo, ne regolino anche i rapporti patrimoniali ed economico-finanziari di cui al successivo art. 7, alle istanze dei comuni interessati provvede il Presidente della Giunta regionale con proprio decreto, su conforme deliberazione della Giunta medesima".

Nel caso di specie, si è fatta applicazione proprio di quest'ultima disposizione, atteso che i due Comuni interessati erano addivenuti ad un accordo per la permuta di terreni (vedasi le deliberazioni consiliari allegate al ricorso).

II. La sig.ra Papadia, che aveva confidato nel rilascio del titolo edilizio e che non era a conoscenza della modifica delle circoscrizioni comunali approvata dal Presidente della Regione, impugna il diniego e il presupposto decreto n. 326/2004, evidenziando in primo luogo che l'interesse ad agire discende dalla circostanza che la normativa urbanistica vigente ente nel Comune di Galatina (molto più restrittiva di quella operante nel Comune di Sogliano Cavour) le impedisce allo stato la realizzazione dell'intervento edilizio in questione.

Il ricorso è affidato alle seguenti doglianze:

- violazione dell'art. 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241, aggiunto dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15;
- incompetenza assoluta del Comune di Sogliano Cavour a pronunciarsi sulla domanda di rilascio del titolo edilizio;
- contraddittorietà con il certificato di destinazione urbanistica rilasciato dal Comune in data 3 ottobre 2006;
- difetto di istruttoria e disparità di trattamento;
- illegittimità del decreto n. 326/2004 per contrasto con l'art. 5 della L.R. n. 26/1973 e con gli artt. 97 e 133 Cost.;
- incostituzionalità dell'art. 5, quarto alinea, della L.R. n. 26/1973.

III. Con motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato l'atto con cui il Comune di Sogliano Cavour ha, nelle more del giudizio, revocato (rectius, annullato d'ufficio) il certificato di destinazione urbanistica del 3 ottobre 2006.

IV. Si è costituito solo il Comune di Sogliano Cavour, eccependo preliminarmente la tardività del ricorso, nella parte in cui è impugnato il decreto P.G.R. n. 326/2004 (decorrendo il termine decadenziale dalla data di pubblicazione del provvedimento sul B.U.R.P.) e chiedendone in ogni caso il rigetto nel merito.

V. Ciò premesso in punto di fatto, il Tribunale ritiene che la decisione della causa presuppone una pronuncia della Corte Costituzionale sulla dedotta questione di legittimità costituzionale dell'art 5, quarto alinea, della L.R. pugliese n. 26/1973.

VI. Ciò impone in primo luogo, al fine della valutazione della rilevanza dell'incidente di costituzionalità, l'esame dell'eccezione preliminare sollevata dal Comune di Sogliano Cavour, la quale appare infondata in quanto:

- se è vero che il decreto P.G.R. n. 326/2004 è stato pubblicato sul B.U.R.P. del 27 aprile 2004 (dal che discende una presunzione di conoscenza dell'atto nei riguardi di tutti i cittadini), è altrettanto vero che il provvedimento in questione si atteggia come atto a carattere generale idoneo ad incidere altrui posizioni giuridiche solo attraverso la intermediazione di un atto applicativo;
- in effetti, affinché la modifica delle circoscrizioni territoriali dei due Comuni contermini odiernamente intimati produca effetti lesivi per gli interessi di un cittadino che possenga beni immobili a Galatina o a Sogliano Cavour debbono verificarsi due condizioni (ovviamente, ci si riferisce alla lesione dello ius

aedificandi, ben potendo la modifica incidere su altri interessi ugualmente rilevanti - ad esempio, l'aumento dell'importo dell'I.C.I. -, che però non vengono in evidenza nel presente giudizio). In primo luogo, è necessario che l'interessato avvii il procedimento finalizzato al rilascio di un titolo edilizio, in secondo luogo, che la normativa urbanistica vigente *ratione temporis* nel Comune in cui viene a ricadere il bene immobile sia più restrittiva di quella vigente nel Comune in cui il bene ricadeva prima della modifica. E' ovvio infatti che alcuna lesione può verificarsi se tale normativa sia identica o, addirittura, più favorevole;

- pertanto, il decreto P.G.R. n. 326/2004 ha prodotto effetti lesivi nella sfera giuridica della sig.ra Papadia solo al momento in cui di esso ha fatto applicazione il Comune di Sogliano Cavour.

VII. Proseguendo nella trattazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, il Collegio è dell'avviso che la norma in argomento influisce sull'esito del ricorso dato che questo sarebbe accolto se la norma venisse espunta dall'ordinamento.

In effetti, dato il chiaro disposto legislativo, non appare possibile dare alla norma contenuta nel quarto alinea un'interpretazione *secundum Constitutionem*, e ciò soprattutto se la si raffronta con le disposizioni contenute nei primi due alinea dell'art. 5.

Il Legislatore regionale pugliese ha infatti ritenuto di individuare due fattispecie distinte, regolate in maniera diversa:

a) nel caso in cui la modifica (in senso accrescitivo per uno degli enti coinvolti) della propria circoscrizione territoriale sia richiesta da uno dei Comuni interessati ed essa sia giustificata dall'esigenza di disporre di ulteriori porzioni del territorio ove insediare impianti produttivi, oppure che siano reputati necessari per il miglioramento dei pubblici servizi e/o per lo sviluppo economico in generale, il procedimento è "rinforzato". L'art. 5, al riguardo, prevede infatti che sull'istanza si provvede con legge regionale, sentite le popolazioni interessate. Viene quindi assicurato il rispetto del precetto costituzionale sancito dall'art. 133, comma 2, Cost (il quale prevede che "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni");

b) nel caso in cui la modifica delle circoscrizioni comunali sia invece il frutto di una permuta di terreni fra gli enti interessati, il procedimento è semplificato, visto che non è previsto il coinvolgimento delle popolazioni interessate e che la determinazione finale è assunta con decreto del Presidente della Regione su conforme deliberazione della Giunta regionale.

Che questa sia l'unica interpretazione possibile della norma è confermato del resto dal , concreto svolgersi del procedimento che ha portato all'adozione del decreto n. 326/2004: in effetti, né dagli atti consiliari assunti dai Comuni di Galatina e Sogliano Cavour, né dal decreto n. 326/2004 emerge che i cittadini interessati alla permuta sono stati coinvolti nel procedimento, neanche ai sensi degli artt. 7 e seguenti della L. n. 241/1990.

Pertanto, i provvedimenti impugnati, del tutto conformi alla vigente legislazione regionale, non potrebbero essere annullati dal Tribunale finché l'art. 5, quarto alinea, della L.R. n. 26/1973 è vigente nella sua attuale formulazione, e ciò anche in considerazione dell'infondatezza degli altri motivi di ricorso (in particolare, ed in applicazione del principio di cui all'art. 21-octies della L. n. 241/1990, si appalesa irrilevante l'asserita violazione dell'obbligo di adottare il c.d. preavviso di rigetto ex art 10-bis della stessa L. n. 241/1990, non potendo il provvedimento finale avere contenuto dispositivo diverso).

VIII. Per quanto concerne, invece, la non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale ritiene che l'art. 5, quarto alinea, confligge con l'art. 133, comma 2, Cost., oltre che con l'art. 63 della L. 22 maggio 1971, n. 349, recante l'approvazione del previgente Statuto della Regione Puglia (sostituito dallo Statuto approvato con L.R. 12 maggio 2004, n. 7, pubblicata sul B.U.R.P. n. 57 in pari data). La formulazione dell'art. 133 è stata riportata al precedente punto VII, Mentre l'art. 63 del previgente Statuto stabiliva che

“L’istituzione di nuovi Comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali hanno luogo con legge regionale sentite le popolazioni interessate”.

Per inciso, nel caso di specie l’analoga disposizione contenuta nell’art. 19, comma 2, del nuovo Statuto regionale (il quale prevede che “Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l’istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali”) non è rilevante, in quanto, anche a volerne ipotizzare una portata parzialmente abrogatrice dell’ars 5 della L.R. n. 26/1973, essa è entrata in vigore dopo che il decreto n. 326/2004 era stato pubblicato sul B.U.R.P.

Tornando alla delibazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, il convincimento del Tribunale poggia sulle seguenti considerazioni:

- né l’art. 133 Cost., né l’art. 63 della L. n. 349/1971 operano una distinzione fra le varie ipotesi in cui si può addivenire ad una modificazione delle circoscrizioni comunali (e cioè fra i casi in cui la modificazione discenda da un accordo fra gli enti interessati e quelli nei quali essa è in qualche modo “subita” da uno dei Comuni coinvolti), ponendo essi il generale principio per cui le popolazioni interessate debbono essere in ogni caso sentite;

- né si potrebbe sostenere che, in caso di accordo fra gli enti territoriali, tale diritto partecipativo possa essere in qualche modo obliterato in considerazione del fatto che la “convenienza” della permuta viene valutata dai Consigli comunali dei Comuni coinvolti. In questo modo i cittadini proprietari dei terreni permutati verrebbero sostanzialmente espropriati del loro diritto di proprietà, senza avere nemmeno la possibilità di interloquire, il che, come detto in precedenza, viola financo i principi generali del procedimento amministrativo, sanciti dalla L. n. 241/1990;

- la Corte Costituzionale, in numerose occasioni (vedasi, senza pretesa di esaustività, le sentenze n. 453 del 1989, n. 279 del 1994, n. 433 del 1995, n. 94 del 2000, n. 47 del 2003 e n. 237 del 2004) ha avuto modo di occuparsi di vicende analoghe, affermando il principio generale per cui “...L’obbligo di sentire le popolazioni interessate, che l’art. 133, secondo comma, della Costituzione sancisce come presupposto della legge regionale modificativa di circoscrizioni e denominazioni dei Comuni, è espressione di un “generale principio ricevuto dalla tradizione storica” che vuole la partecipazione delle comunità locali a “talune fondamentali decisioni che le riguardano”. Tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia, che essa assume a tutela dell’autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni, al fine di “evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell’assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate” (sentenza n. 453 del 1989).

Con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario, questa Corte ha altresì ribadito più volte il carattere di indispensabile forma che il referendum consultivo riveste per appagare l’esigenza partecipativa delle popolazioni interessate (cfr. sentenze nn. 204 del 1981 e 107 del 1983).

3. - Nel caso in esame i mutamenti delle circoscrizioni non risultano deliberati nel rispetto di detta fondamentale garanzia (riaffermata anche nell’art. 46, secondo comma, dello statuto della Regione Calabria approvato con legge 28 luglio 1971, n. 519). E non valgono certo il numero dei soggetti in ipotesi interessati e la scarsa entità dell’intervento ad esimere la Regione dall’osservare le forme referendarie, costituzionalmente vincolate, con sostituzione ad esse di deliberazioni dei consigli comunali, pur sempre vertendosi in ipotesi di modifica delle circoscrizioni territoriali e non già di mera rettifica di confini....” (sentenza n. 279 del 1994). Tra l’altro, la sentenza n. 453 del 1989 si è occupata proprio di una norma regionale (adottata, in quel caso, dalla Regione Sicilia) che aveva disegnato un procedimento del tutto analogo a quello previsto dall’art. 5, quarto alinea, della L.R. pugliese n. 26/1973. Ebbene, la Consulta ha statuito che non è sufficiente l’assenso dei Consigli comunali interessati, l’ars 133 Cost prescrivendo la consultazione delle “popolazioni interessate”;

- infine, per quanto riguarda la procedura delineata dall’art 5, quarto alinea, della L.R. pugliese n.

26/1973, non appare conforme a Costituzione nemmeno lo strumento normativo che chiude il procedimento "semplificato", ossia il decreto del Presidente della Regione. Al riguardo, sia l'art 133 Cost., sia l'art. 63 della L. n. 349/1971 e sia l'art 19 del nuovo Statuto regionale prevedono espressamente che alle modificazioni delle circoscrizioni comunali e delle denominazioni si deve provvedere con legge regionale, il che anche è funzionale al massimo rispetto delle garanzie partecipative che le norme dianzi richiamate intendono tutelare.

Pertanto, si deve ritenere che la riserva di legge prevista dall'art. 133 Cost. è assoluta.

Premesso quanto sopra, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Terza Sezione di Lecce, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, quarto alinea, della L.R. pugliese n. 26/1973, come modificato dall'art. 1 della L.R. n. 28/1986, per contrasto con l'art. 133 Cost.

Il presente giudizio va quindi sospeso nelle more della decisione della Corte Costituzionale. Visti gli artt. 134 Cost e 23 della L. 11.3.1953, n.87.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Terza Sezione di Lecce:

- sospende il giudizio;
- rimette alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 quarto alinea, della L.R. pugliese 20 dicembre 1973, n. 26, come modificato dall'art. 1 della L.R. pugliese 30 settembre 1986, n. 28;
- dispone che, a cura della Segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte Costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti e al Presidente della Giunta Regionale della Puglia, e sia comunicato al Presidente del Consiglio Regionale della Puglia.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 19/02/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Tommaso Capitani, Primo Referendario, Estensore

Silvia Cattaneo, Referendario

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.

Roma, 2 giugno 2009

Il Cancelliere

L'estensore Il Presidente

PARTE SECONDA

Atti di Organi monocratici regionali
