

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **153/1986** (ECLI:IT:COST:1986:153)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**

Udienza Pubblica del **08/04/1986**; Decisione del **24/06/1986**

Deposito del **27/06/1986**; Pubblicazione in G. U. **02/07/1986**

Norme impugnate:

Massime: **12424 12425 12426 12427 12428 12429**

Atti decisi:

N. 153

SENTENZA 24 GIUGNO 1986

Deposito in cancelleria: 27 giugno 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 31/1 s.s. del 2 luglio 1986.

Pres. PALADIN - Rel. CORASANITI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI - Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Molise e Puglia, notificati il 9 gennaio 1986, depositati in Cancelleria il 20 e 27

gennaio 1986 ed iscritti rispettivamente ai nn. 7, 9, 10, 11, 12 e 13 del Registro 1986, per conflitti di attribuzione sorti a seguito della circolare 31 agosto 1985, n. 8, del Ministro per i beni culturali e ambientali, avente per oggetto: "Applicazione della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Tutela delle zone di particolare interesse ambientale)".

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 1986 il giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia, l'avv. Alberto Predieri per le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Molise e Puglia e l'avv. dello Stato Piergiorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 9 gennaio 1986 e depositato il 20 gennaio 1986 (R. confl. n. 7/1986), la Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzione, nei confronti dello Stato, avverso la circolare 31 agosto 1985, n. 8, del Ministero per i beni culturali e ambientali, concernente "Applicazione della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Tutela delle zone di particolare interesse ambientale)", in quanto invasiva della sfera di attribuzioni regionali risultante dagli artt. 117, 118 e 125 Cost., in riferimento all'art. 1, comma terzo, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, agli artt. 80 e 82, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e alla legge 8 agosto 1985, n. 431.

1.1. Osserva la ricorrente che l'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985 (di conversione, con modifiche, del d.l. n. 312 del 1985) prevede che, con riferimento ai beni ed alle aree assoggettate a vincolo paesistico ai sensi del comma quinto dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 (come introdotto dall'art. 1, comma primo, della legge n. 431 del 1985), "le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986". Decorso tale termine, prevede il secondo comma dello stesso art. 1-bis che "il Ministro per i beni culturali ed ambientali esercita i poteri di cui agli artt. 4 e 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616".

Sottolineato che la competenza relativa alla redazione ed approvazione dei piani paesistici è stata trasferita (e non delegata) alle Regioni dall'art. 1, comma terzo, del d.P.R. n. 8 del 1972, e che la disposizione contenuta nel citato comma secondo dell'art. 1-bis non può essere interpretata nel senso che si sia inciso sulla portata di tale trasferimento o sulla spettanza della pianificazione paesistica alla competenza propria delle Regioni (interpretazione, quest'ultima, che condurrebbe alla incostituzionalità, rilevabile d'ufficio dalla Corte, del comma secondo dell'art. 1-bis), deduce la ricorrente che fra i poteri previsti dagli artt. 4 e 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, ai quali fa riferimento l'art. 1-bis della legge n. 431, non sono applicabili nella specie (essendo appunto la materia dei piani paesistici trasferita) i poteri direttivi e sostitutivi, previsti in relazione alle sole funzioni delegate.

Ove invece si volesse interpretare l'art. 1-bis come fonte di un potere sostitutivo in tale materia (trasferita), osserva la Regione che la disposizione sarebbe incostituzionale, essendo i poteri sostitutivi incompatibili con il carattere proprio delle funzioni trasferite, che costituzionalmente spettano alle Regioni. Per evitare tale risultato, il secondo comma dell'art. 1-bis può essere interpretato solo nel senso che, in caso di inosservanza da parte delle Regioni del termine fissato al primo comma, il Ministro potrà azionare i poteri di indirizzo e di coordinamento, ovvero ricorrere ai poteri di inibizione d'urgenza a lui conferiti dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La circolare impugnata, invece, in più luoghi afferma o presuppone che il Ministro sia investito di poteri di sostituzione ai fini della redazione e approvazione dei piani paesistici. Si sostiene nella circolare che l'attribuzione del potere sostitutivo al Ministro discenderebbe dalla disciplina della stessa legge n. 431, in quanto, mentre nella legislazione preesistente lo strumento fondamentale di tutela sarebbe stato il vincolo paesistico, oggi strumento fondamentale sarebbe invece il piano paesistico o territoriale: onde, come prima si riconosceva al Ministro un potere sostitutivo limitato al fine della istituzione del vincolo, oggi tale potere dovrebbe estendersi alla redazione ed approvazione del piano.

Tale argomento non ha - secondo la ricorrente - alcun pregio: la redazione dei piani paesistici, infatti, era già prevista dall'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, e l'averne resa obbligatoria la redazione non muta la struttura e la natura dello strumento. La redazione ed approvazione dei piani paesistici, sia pur come strumenti di tutela delle bellezze naturali, sostanzia infatti l'esercizio del potere di pianificazione del territorio: e questa è competenza attribuita alle Regioni dall'art. 117 Cost., e alle Regioni trasferita dall'art. 1 del d.P.R. n. 8 del 1972. Questa peculiare collocazione del piano paesistico è, d'altronde, confermata dalla stessa legge n. 431, che lo equipara al piano "urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali": il piano paesistico, infatti, non è che una delle forme possibili per l'esercizio del potere di pianificazione territoriale e, in quanto tale, rientra nella sfera di competenza esclusiva della Regione, rispetto alla quale non sono prefigurabili poteri sostitutivi centrali.

1.2. Secondo la circolare impugnata le autorizzazioni concernenti opere da eseguirsi da amministrazioni statali potrebbero essere direttamente richieste al Ministero dei beni culturali, che potrebbe autonomamente concederle o negarle anche senza che la Regione si sia potuta pronunciare in merito.

Assume la ricorrente che tale affermazione, in contrasto con il dettato della legge n. 431 del 1985, è infondata e lesiva della competenza regionale di cui all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Osserva la ricorrente che ponendo a raffronto i commi nono e decimo dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunti dalla legge n. 431 del 1985, l'unica differenza nel regime delle opere statali rispetto a quello delle altre opere consiste nel fatto che in ordine ad esse il Ministro non ha solo un potere di sostituzione in caso di inerzia della Regione, e di annullamento delle autorizzazioni concesse da questa, ma può altresì concedere l'autorizzazione, anche se la Regione si sia pronunciata in senso negativo.

Ma, nonostante questa differenza, l'intervento del Ministro rimane sempre un intervento di secondo grado, presupponendo una decisione regionale (positiva o negativa che sia) (decimo comma), ovvero l'inerzia della Regione (nono comma).

Non è dunque fondata l'affermazione contenuta nella circolare impugnata, secondo cui, per le opere statali, il Ministro potrebbe esercitare il potere di autorizzazione prima ancora che sia decorso il termine per la decisione regionale: l'autorizzazione va comunque chiesta alla Regione, e solo dopo la decisione, o l'inerzia, di questa, potrà intervenire il Ministro, negando o concedendo l'autorizzazione.

Invero, l'interpretazione fatta propria dalla circolare, oltre ad essere illegittima e lesiva delle competenze regionali, conduce ad una incongrua sovrapposizione dei poteri della Regione e del Ministero.

1.3. L'art. 1-ter della legge n. 431 prevede che le Regioni possano individuare, nell'ambito delle zone soggette a vincolo paesistico, le aree in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle Regioni dei piani paesistici, "ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché qualsiasi

opera edilizia". Da questo divieto sono esclusi solo gli "interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici".

Nell'impartire le "istruzioni" per l'applicazione di tali norme, la circolare impugnata stabilisce ("Tutela, paragrafo III-B, Vincoli di cui ai beni indicati sub-lettera B, Eccezioni, lettera b") che il divieto non opera "per le opere pubbliche, in ordine alle quali si richiamano le circolari della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 aprile 1982, n. 1.2/3763/6 e 24 giugno 1982, n. 3763/6".

Ad avviso della ricorrente, tale presunta esclusione delle opere pubbliche dal divieto di "ogni modificazione dell'assetto del territorio", nonché di "qualsiasi opera edilizia", è del tutto estranea alla disposizione legislativa, sicché la circolare, sottraendo senza alcuna base legislativa un'intera categoria di opere ai vincoli previsti dall'art. 1-ter della legge n. 431, lederebbe le competenze spettanti alla Regione ai sensi degli artt. 80 e 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dello stesso art. 1-ter della legge n. 431 del 1985.

1.4. L'art. 1-quinquies della legge n. 431 del 1985 stabilisce che fra le aree e i beni in cui è vietata, fino alla adozione dei piani regionali, ogni modificazione dell'assetto regionale nonché ogni opera edilizia, sono inclusi quelli "individuati ai sensi dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984". Secondo la sent. n. 358 del 1985 della Corte costituzionale, questa disposizione va interpretata nel senso che l'art. 1-quinquies comporta la sostituzione di un regime fondato sulla legge a quello precedentemente disciplinato dal decreto ministeriale per le sole aree contemplate da decreti ministeriali di attuazione dell'art. 2 d.m. 21 settembre 1984 emanati e pubblicati prima dell'entrata in vigore della l. n. 431 del 1985.

La circolare impugnata afferma invece che i vincoli di inedificabilità temporanea sono anche "quelli individuati dalle soprintendenze ai sensi del punto 2) dell'art. 1 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, i cui provvedimenti sono in parte già pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e in parte in corso di attuazione e pubblicazione".

La circolare sembra dunque presupporre che i decreti ministeriali di vincolo possano essere "attuati" e pubblicati, sulla base della individuazione precedentemente effettuata dalle soprintendenze, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 431: ma ciò sarebbe illegittimo e lesivo delle competenze regionali di cui agli artt. 80 e 82 d.P.R. n. 616 del 1977 e all'art. 1-ter della legge n. 431 del 1985.

1.5. La ricorrente sollecita pertanto la Corte: 1) a dichiarare che: a) non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per i beni culturali ed ambientali, esercitare il potere sostitutivo in ordine alla redazione ed approvazione dei piani paesistici e dei piani urbanistico-territoriali, di cui all'art. 1-bis d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985; b) non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per i beni culturali ed ambientali, concedere o negare le autorizzazioni ai sensi dell'art. 7, legge n. 1497 del 1939 per opere da eseguirsi da amministrazioni statali prima che la Regione competente abbia potuto pronunciarsi in merito entro il termine di cui all'art. 82, comma nono, d.P.R. n. 616 del 1977; c) non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per i beni culturali ed ambientali, il potere di escludere dal vincolo temporaneo di inedificabilità di cui agli artt. 1-ter e 1-quinquies della legge n. 431 le opere pubbliche; d) non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per i beni culturali ed ambientali, adottare, emanare e pubblicare, dopo la data del 22 agosto 1985 (data di pubblicazione della legge n. 431 del 1985, di conversione del d.l. n. 312 del 1985), nuovi decreti di individuazione di aree e beni soggetti a vincolo temporaneo di inedificabilità, ai sensi dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984;

2) e conseguentemente ad annullare la circolare impugnata nelle parti in cui si esercitano, si rivendicano o si affermano i poteri sopra indicati; oppure, in subordine, in via preliminare, a

sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma secondo, del d.l. n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985, ove dovesse intendersi nel senso che esso comporti l'attribuzione al Ministro per i beni culturali e ambientali di poteri sostitutivi in ordine alla formazione e alla approvazione dei piani paesistici e dei piani urbanistico-territoriali di cui all'art. 1-bis medesimo, comma primo, in relazione agli artt. 117, 118 e 125 della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 1, comma terzo, d.P.R. n. 8 del 1972 e agli artt. 80 e 82, d.P.R. n. 616 del 1977.

1.6. È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato.

Osserva l'interveniente che la circolare ministeriale impugnata, indirizzata unicamente ad Uffici interni del Ministero dei beni culturali ed ambientali, contiene - conformemente alla sua natura, che non viene certo alterata dal fatto della sua pubblicazione in G.U. - soltanto delle considerazioni di carattere interpretativo della legge n. 431 del 1985 e di previsione di larga massima delle attività amministrative che dovranno essere svolte per osservarne i dettati.

D'altra parte, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 359 del 1985) l'impugnativa della circolare non è necessaria per evitare una decadenza dalla tutela contro i provvedimenti che potranno essere emanati secondo le previsioni della circolare impugnata.

Non solo quindi vi è carenza di un effettivo esercizio da parte dello Stato di potestà amministrativa, ma la materia del contendere portata fin d'ora dalla Regione di fronte alla Corte è imprecisa nei suoi contorni, indefinita nei suoi contenuti e soprattutto affatto eventuale.

Infatti il ricorso concerne una attività dello Stato che, come è chiaramente detto nella stessa circolare impugnata, sarà o potrà essere compiuta solo nel caso di accertata inosservanza, da parte della Regione, dei doveri funzionali ad essa imposti da una norma di legge (art. 1-bis, legge n. 431 del 1985). Quindi, poiché non vi è ragione di supporre fin da ora una premeditata volontà della Regione di restare inadempiente al dettato di legge, il conflitto, quand'anche ammissibile, è certamente prematuro.

Osserva altresì l'interveniente che la legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha convertito il d.l. n. 312 del 1985, non è stata in alcuna sua parte impugnata dalla Regione ricorrente, né da altra Regione a statuto ordinario.

Pertanto, se da un lato è certo che l'Amministrazione statale non può occuparsi della attuazione di questa legge se non nelle forme, alle condizioni e con i limiti che essa stessa indica con riferimento all'assetto istituzionale vigente, è altrettanto certo che la Regione non può, attraverso il conflitto contro la circolare, mettere in discussione le disposizioni della legge n. 431 o comunque invocarne, attraverso una interpretazione correttiva, una applicazione limitata o ristretta per quanto concerne le previsioni che contemplano un intervento dello Stato per la tutela del paesaggio.

1.7. Nel merito deduce l'Avvocatura erariale che, se vuole darsi un significato al disposto del secondo comma dell'art. 1-bis della legge n. 431, occorre cogliere il suo collegamento logico e funzionale con la previsione del primo comma dello stesso articolo.

L'art. 1-bis, nel suo costrutto unitario, ha come obiettivo la regolamentazione della tutela paesaggistica da assicurare ai beni protetti ai sensi del (nuovo) quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977: per garantire tale obiettivo assegna i relativi compiti dapprima alle Regioni e quindi, in caso di inattività regionale entro il termine stabilito, all'autorità centrale.

Pur essendo auspicabile che questa seconda fase di pertinenza statale non abbia ragione di essere attivata, occorre sottolineare che la legge ha posto a carico dello Stato la responsabilità

ultima della attuazione del progetto descritto nel primo comma dell'art. 1-bis.

Tale sistema è d'altra parte in piena sintonia con la sentenza della Corte costituzionale n. 359 del 1985 e non sarebbe conforme alla regola fondamentale enunciata dalla Corte relativamente alla concorrenza di tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente dello Stato e delle Regioni, nella configurazione delle competenze tale da precludere l'apporto dello Stato sì che, per effetto di questa preclusione, sia lasciata senza rimedio una situazione di carenza nella protezione del paesaggio.

Alla luce di queste considerazioni, l'interveniente ha concluso richiedendo che la Corte dichiari il ricorso inammissibile; o, in via graduata, dichiarare che spetta allo Stato, e per esso al Ministro per i beni culturali e ambientali, di esercitare dopo il 31 dicembre 1986, se omette di provvedere la Regione, i poteri indicati dal secondo comma dell'art. 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431 nelle forme che occorrono per mettere in vigore la normativa d'uso e di valorizzazione ambientale prevista dal primo comma dello stesso articolo, dichiarando conseguenzialmente infondato il ricorso.

2. - Con ricorso notificato il 9 gennaio 1986, e depositato il 27 gennaio 1986 (R. confl. 9/1986), la Regione Emilia-Romagna ha proposto conflitto di attribuzione, nei confronti dello Stato, avverso la stessa circolare 31 agosto 1985, n. 8, del Ministro per i beni culturali e ambientali, in quanto invasiva della sfera di attribuzioni regionali risultante dagli artt. 117, 118, 125 e 126 Cost., in riferimento all'art. 1, comma terzo, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, agli artt. 80 e 82, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e alla legge 8 agosto 1985, n. 431.

2.1. Osserva la ricorrente che la circolare impugnata, non avendo solo funzioni interpretative rilevanti verso i soggetti terzi, pubblici e privati, ma dando precise istruzioni operative ed organizzative sulla base di rivendicazioni di poteri che non spettano al Ministero dei beni culturali ed ambientali, bensì alle Regioni, invade la sfera di competenza regionale in modo pieno ed attuale (in ogni caso per la proposizione del conflitto sarebbe sufficiente un qualsiasi atto, anche non immediatamente operativo e non formale: sent. n. 40 del 1977).

2.2. Afferma la circolare impugnata ("Premessa, 1.a") che la legge n. 431 ha reso la pianificazione territoriale e/o paesistica obbligatoria (invece che facoltativa) e che ciò comporta l'esistenza di un potere sostitutivo del Ministro dei beni culturali e ambientali, in caso d'inadempienza delle Regioni.

A giudizio della ricorrente, già l'affermazione della obbligatorietà per le Regioni della pianificazione paesistica è parzialmente inesatta. Se si tiene presente infatti che la nuova regolazione dettata dalla legge n. 431 ha aggiunto i vincoli per categoria (previsti ora dall'art. 82, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977) ai vincoli caso per caso imposti da provvedimenti amministrativi secondo i procedimenti previsti dalla legge n. 1497 del 1939 e con le competenze previste dallo stesso art. 82 del d.P.R. n. 616, ne risulta che la formazione dei piani:

- è obbligatoria, per i beni e le aree di cui all'art. 82, comma quinto, e cioè per i casi di vincoli per categoria;

- è facoltativa, per tutti gli altri casi di vincoli imposti con provvedimento amministrativo, prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 431;

- è facoltativa, infine, per i "piani" previsti dall'art. 1-ter della legge n. 431, nei casi di salvaguardia o inibitoria (la salvaguardia decade comunque se le Regioni non approvano i piani di cui all'art. 1-bis entro il 31 dicembre 1986: tale termine, pur se non richiamato direttamente dall'art. 1-ter, deve ritenersi applicabile, secondo una interpretazione aderente alla giurisprudenza della Corte costituzionale: sentt. nn. 55 del 1968 e 260 del 1976).

2.3. La circolare afferma altresì che la legge n. 431 avrebbe innovato al sistema della legge n. 1497 del 1939, equiparando i piani paesistici, da quest'ultima previsti (art. 5), ai "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali". In realtà - sostiene la ricorrente - la legge n. 431 non innova sotto questo profilo, in quanto già da tempo la legislazione statale aveva sancito l'interconnessione di tutela paesistica e di regolazione urbanistica nei piani di assetto o di governo del territorio (o urbanistico-territoriali), e il piano paesistico era entrato nell'orbita del sistema generale di pianificazione urbanistica. Questo assorbimento, infine, è stato sancito dall'art. 1, ultimo comma, del d.P.R. n. 8 del 1972, che, trasferendo alle Regioni le funzioni relative ai piani paesistici, ha riconosciuto che essi sono piani di assetto del territorio avvicinati od omologabili agli altri piani previsti dalla normazione urbanistica.

Tale trasferimento rappresenta la conclusione di un processo giurisprudenziale e legislativo, che aveva portato, in un primo tempo, a permettere che, nella formazione degli strumenti urbanistici, potessero essere imposte ai Comuni le modifiche necessarie per la tutela dell'ambiente (v. artt. 3, 5 e 12 della legge n. 765 del 1967), e, in un secondo tempo, a modificare l'art. 7 della legge urb. (con l'art. 1, legge n. 1187 del 1968) stabilendo che il piano regolatore, nel considerare la totalità del territorio comunale, deve indicare "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico".

L'inscindibilità esistente nella funzione pianificatoria fra attività urbanistica e tutela delle bellezze naturali è stata infine riconosciuta dalla sent. n. 142 del 1972 della Corte costituzionale.

In questo quadro la Regione Emilia-Romagna ha disposto, nell'alveo della propria legge urbanistica, uno strumento di pianificazione urbanistico-territoriale (il piano territoriale comprensoriale) che non solo ha particolari valenze di tutela paesistica, ma ha anche esplicitamente valore di piano paesistico (art. 4, comma secondo, nn. 1 e 8, della legge Emilia - Romagna 47 del 1978, come modificata dalla legge 29 marzo 1980, n. 23); del resto, anche gli strumenti pianificatori sottordinati, dovendosi adeguare alle previsioni e ai vincoli relativi alla tutela dell'ambiente contenuti negli strumenti sovraordinati e negli atti normativi e di indirizzo esistenti, hanno il carattere di piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, di cui alla legge n. 431.

2.4. Afferma la ricorrente che l'obbligatorietà, sancita dalla legge n. 431, dei piani paesistici non altera la configurazione della funzione regionale di pianificazione urbanistico-territoriale o paesistica, che resta definita come funzione propria o trasferita.

Ora, mentre nel caso delle funzioni delegate al Governo sono attribuiti i poteri di direttiva e quelli di sostituzione (art. 4, ultimo comma, d.P.R. n. 616 del 1977), nel caso delle funzioni trasferite spetta al Governo il solo potere di indirizzo e coordinamento, mentre il potere sostitutivo è del tutto assente.

Questo quadro - a giudizio della ricorrente - non è stato modificato dall'art. 1-bis della legge n. 431, il quale solo per quanto riguarda le competenze di tutela paesistica delegate alle Regioni ha richiamato i poteri dell'art. 82 del d.P.R. n. 616, nonché quelli sostitutivi sempre spettanti all'apparato centrale in materia delegata di cui all'art. 4 dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977 (prevedendo però - art. 1-bis, comma secondo - che il potere di direttiva e quello sostitutivo siano esercitati non dal Consiglio dei ministri o dal CIPE o dal Presidente del Consiglio insieme con il Ministro competente come prevede l'art. 2 della legge n. 382 del 1975 -, ma dal solo Ministro per i beni culturali e ambientali).

La circolare impugnata, invece, afferma che spettano al Ministero i poteri sostitutivi anche nel caso di inerzia regionale nella redazione ed approvazione dei piani paesistici. A giudizio della ricorrente, i principi costituzionali del rapporto tra Stato e Regioni, quali risultano dalla

correlazione fra gli artt. 5, 117, 118, 125, 126 Cost., delineano un compiuto sistema che non consente una sostituzione nell'attività amministrativa di esercizio di funzioni proprie. Cosicché non possono essere emanati dal Governo centrale, e tanto meno dal solo Ministro per i beni culturali e ambientali, piani urbanistico-territoriali in sostituzione di quelli che le Regioni avrebbero dovuto approvare e che non hanno approvato. La pretesa del Ministero dei beni culturali e ambientali scardinerebbe la struttura delle Regioni, consentendo una sostituzione nell'esercizio di funzioni proprie, mai ammissibile e tanto meno accettabile nella materia della pianificazione urbanistico-territoriale, che per sua natura si sostanzia in atti che non possono essere disaggregati né costruiti in modo armonico e unitario senza tener conto di una ponderazione di interessi che solo a livello regionale può essere compiuta.

L'introduzione in simili casi di un potere sostitutivo ripugna al sistema, e non può essere giustificata dalla necessità di trovare un rimedio all'omissione regionale. Tanto più che se questa si verificasse l'autorità centrale avrà, oltre i rimedi che la Costituzione ha apprestato in ogni caso di omissione, quelli particolari consequenziali alla struttura della delega e ad essa confacenti, poteri che, come esplicitamente dice la legge n. 431 del 1985, restano fermi: fra essi vi è la possibilità di impartire direttive per l'esercizio delle funzioni delegate, senza che ciò comporti l'intromissione nella sfera delle funzioni proprie o l'uso di strumenti che attengono ad esse, quali i piani di assetto territoriale di cui parla l'art. 1-bis.

2.5. Deduce infine la ricorrente che queste considerazioni si estendono tanto al caso dei piani relativi alle zone vincolate a norma dell'art. 82, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977, quanto a quello dei piani relativi alle aree per le quali dall'art. 1-ter della legge n. 431 del 1985 è affidata alle Regioni la più ampia discrezionalità circa l'an e il quantum della salvaguardia o inibitoria. La mancata approvazione dei piani relativi ad aree che è discrezione della Regione scegliere non può comportare la conseguenza che l'atto si converta in atto dovuto, da compiere in un termine perentorio e con successiva eventuale sostituzione del governo centrale: la mancata approvazione dei piani farà sì decadere le misure di salvaguardia, ma non altererà il carattere discrezionale della scelta.

Le implicazioni derivanti dalla mancata approvazione saranno peraltro diverse a seconda del tipo di vincoli imposti all'area prescelta: quest'ultima, infatti, può comprendere tanto porzioni vincolate per categoria per legge ex art. 82, quinto comma, quanto porzioni di aree vincolate con provvedimenti amministrativi. In quest'ultimo caso la formazione di un piano rimarrà nell'ambito della piena discrezionalità prevista dalla legge n. 1497 del 1939, fermo restando il venir meno del divieto assoluto di alterazione dell'assetto e la conseguente ripresa dell'efficacia delle norme sul regime autorizzatorio poste dall'art. 7 della legge 1497 del 1939, con le modifiche e integrazioni ad esso apportate dall'art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977 nel nuovo testo risultante dalla legge n. 431 del 1985.

2.6. La ricorrente sollecita pertanto la Corte costituzionale a dichiarare che, non spettando allo Stato il potere sostitutivo allorquando si tratti di funzioni trasferite e non delegate alle Regioni, è illegittima la pretesa del Ministero dei beni culturali e ambientali contenuta nella circolare n. 8 del 1985 di esercitare il potere sostitutivo nella redazione di piani urbanistico-territoriali o paesistici e conseguentemente ad annullare in parte qua la circolare predetta.

3. - La medesima circolare 31 agosto 1985, n. 8, del Ministero per i beni culturali e ambientali è impugnata altresì dalle Regioni Toscana, Umbria, Molise e Puglia (con ricorsi tutti notificati il 9 gennaio 1986 e depositati il 27 gennaio 1986, R. confl. nn. 10, 11, 12 e 13 del 1986), che svolgono considerazioni sostanzialmente coincidenti con quelle esposte nel precedente n. 2.

In particolare, nel ricorso n. 11/1986, la Regione Umbria - oltre a ricordare che la nozione di "piano urbanistico-territoriale", adesso fatta propria dalla legge n. 431 del 1985, era usata all'art. 17 dello Statuto regionale - sottolinea come la legislazione regionale abbia raccordato

con apposite previsioni la pianificazione urbanistica con la tutela ambientale.

Osserva la Regione Umbria che, di fronte ad un compiuto sistema di pianificazione urbanistico - territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, i controlli sostitutivi dello Stato si presentano, oltre che illegittimi, strutturalmente impensabili; soprattutto, che, stante l'approvazione con legge regionale del piano urbanistico-territoriale, non sarebbe legittima qualsivoglia modificazione o revisione che venisse effettuata con strumenti giuridici diversi, cosicché risulta a maggior ragione viziata la pretesa della circolare di esercitare i poteri sostitutivi.

Anche nel ricorso n. 13/1986, la Regione Puglia sottolinea come la propria legislazione sulla tutela e uso del territorio (legge reg. 31 maggio 1980, n. 56) configuri una articolazione di piani urbanistico-territoriali, cioè di quei piani esplicitamente presi in considerazione dalla legge n. 431 del 1985.

4. - In tutti i giudizi sui quali si è riferito ai precedenti nn. 2 e 3 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, svolgendo considerazioni coincidenti con quelle esposte nei precedenti nn. 1.6 e 1.7.

5. - Le Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 9/86), Toscana (n. 10/86), Umbria (n. 11/86), Molise (n. 12/86) e Puglia (n. 13/86) hanno depositato memorie, nelle quali svolgono osservazioni sostanzialmente conformi, relativamente alla ammissibilità dell'impugnazione della circolare ed alla illegittimità della pretesa dello Stato di esercitare poteri sostitutivi nel caso di mancata redazione dei piani paesistici.

6. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria nei conflitti n. 7/86 e n. 9/86. Secondo l'interveniente, si è ritenuto insufficiente, per la gestione del vincolo, il solo strumento, episodico e frammentario, dell'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, ed è stata considerata indispensabile la predeterminazione pianificata delle condizioni e dei limiti entro i quali il territorio vincolato può essere modificato (art. 1-bis della legge n. 431 del 1985). Per assicurare l'efficacia di tale regolamentazione organica sono inoltre previste "misure di salvaguardia" consistenti nel divieto assoluto di modificazione dei beni vincolati, da adottarsi ad opera delle Regioni (art. 1-ter), ovvero già adottato dallo Stato (art. 1-quinquies), sino alla formazione dei piani ex art. 1-bis. A conferma dell'essenzialità di questi ultimi mezzi di regolazione degli effetti del vincolo, il secondo comma dell'art. 1-bis dispone, infine, che, nel caso di inerzia delle Regioni, dovrà agire lo Stato.

Tale azione, in ragione dell'inscindibile collegamento tra primo e secondo comma dell'art. 1-bis, non può consistere che nell'adozione di una normativa di uso e di valorizzazione dei beni vincolati, da realizzarsi con gli strumenti dei quali lo Stato può disporre senza invadere la sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni. Gli strumenti in questione non possono quindi identificarsi con il piano urbanistico-territoriale, poiché la materia dell'urbanistica è stata trasferita alle Regioni, né con il piano territoriale paesistico, poiché quest'ultimo, originariamente non concepito come piano urbanistico dalla legge n. 1497 del 1939, è stato indubbiamente qualificato come tale dal d.P.R. n. 8 del 1972, con conseguente trasferimento delle competenze relative alle Regioni.

Va tuttavia considerato che il piano territoriale paesistico svolgeva, nel sistema della legge n. 1497 del 1939, una funzione essenziale, consistente nella determinazione delle concrete limitazioni derivanti dal vincolo. Mentre, infatti, per le bellezze individue, le limitazioni sono contenute, per quanto è possibile, nello stesso provvedimento di vincolo (art. 11 del regolamento), per le bellezze d'insieme alla regolazione degli effetti del vincolo provvede il piano territoriale paesistico autonomo rispetto al provvedimento di individuazione della bellezza naturale e di imposizione del vincolo (anche se, di norma, contestuale ad esso: art. 5 della legge), ma pur sempre inerente alla tutela paesistica.

Si pone quindi il quesito se la enucleazione del piano territoriale paesistico dall'apparato di tutela paesistica delineato dalla legge n. 1497 del 1939, compiuta con il d.P.R. n. 8 del 1972, mediante il trasferimento della redazione e dell'approvazione di detti piani alle Regioni, abbia lasciato priva di mezzi, e quindi inattuabile, la funzione di regolazione degli effetti del vincolo, ovvero se tale funzione sia ancora esercitabile dallo Stato con lo strumento più analogo al piano paesistico, ormai indisponibile, e cioè in sede di formazione degli elenchi delle bellezze naturali.

Quest'ultima ipotesi appare preferibile, in quanto, diversamente, sorgerebbero dubbi sulla legittimità costituzionale del d.P.R. n. 8 del 1972, per contrasto con gli artt. 9, 97 e 117 Cost., essendo stato sottratto allo Stato, le cui attribuzioni in tema di tutela del paesaggio sono indeclinabili, ogni potere di intervento su di un aspetto essenziale della tutela paesistica, qual è la regolamentazione degli effetti del vincolo, anche nel caso di inerzia delle Regioni, che, non esercitando le proprie competenze urbanistiche, impedirebbero la compiuta realizzazione della protezione del paesaggio, con conseguente subordinazione di quest'ultima materia a quella urbanistica.

In conclusione, quindi, la circolare ministeriale non lede le competenze proprie delle Regioni, atteso che l'emanazione di una normativa d'uso e di valorizzazione, che definisca i contenuti protettivi del vincolo paesistico, è funzione inerente alla tutela del paesaggio, esercitabile con i poteri di cui alla legge n. 1497 del 1939, ed in particolare con quello di approvazione degli elenchi delle bellezze naturali. Ne deriva che tale potere può essere esercitato dallo Stato, secondo il regime del rapporto di delega ex art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977, sia in via di sostituzione ai sensi dell'art. 4 del citato d.P.R., sia in forza della potestà concorrente di integrazione degli elenchi.

7. - La Regione Lombardia ha anch'essa depositato memoria illustrativa (relativa al conflitto n. 7/1986, anche se, per errore materiale, riferita nell'intestazione al conflitto n. 55/1985), ma senza osservare il termine di cui all'art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 16 marzo 1956.

Considerato in diritto:

1. - I ricorsi per conflitto di attribuzione in epigrafe, proposti contro lo Stato da altrettante Regioni ordinarie, sono rivolti contro la stessa parte della circolare 31 agosto 1985, n. 8 del Ministero per i beni culturali e ambientali, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 266 del 12 novembre 1985, concernente l'applicazione della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Tutela delle zone di particolare interesse ambientale), prospettando identiche o analoghe ragioni; uno di essi è diretto contro altre parti della stessa circolare e prospetta ragioni connesse alle prime.

I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - In ordine ai detti ricorsi l'intervenuta Presidenza del Consiglio dei ministri nega l'idoneità dell'atto impugnato a dar luogo a un conflitto attuale di attribuzione. E ciò in quanto: a) la lamentata violazione di competenze discenderebbe direttamente dalla legge, non impugnata dalle ricorrenti in via diretta; b) la circolare impugnata, indirizzata unicamente ad uffici interni del Ministero, conterrebbe, conformemente alla sua natura, non alterata dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, soltanto delle considerazioni di carattere integrativo della legge n. 431 del 1985 e una previsione di larga massima delle attività amministrative necessarie per eseguirne il dettato; c) le dette attività amministrative si realizzerebbero solo in caso di inosservanza da parte delle Regioni di adempimenti ad esse imposti dalla legge, né d'altronde sarebbe necessario impugnare la circolare al fine di censurare in prosieguo gli atti

dei quali si componessero le temute attività.

A tutto ciò è sufficiente opporre: a) che l'impugnazione ex art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 può ben essere proposta contro l'interpretazione o l'applicazione, che si assumono invasive, di una legge non ritenuta invasiva se rettammente interpretata ed applicata, e pertanto non impugnata ex art. 2 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; b) che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 187 del 1984 ed altre da essa richiamate), ricorre l'attualità del conflitto quando l'atto impugnato consista in una chiara manifestazione di volontà dell'autorità emittente in ordine all'affermazione della propria competenza relativa a date attività o a dati atti e che, nelle parti della circolare impugnata, ad eccezione di una della quale sarà detto in prosieguo, tale chiara manifestazione è ravvisabile; c) che dalla considerazione ora svolta rimane assorbita l'obiezione concernente il carattere meramente eventuale delle attività amministrative previste dalla circolare come necessarie per eseguire la legge (l'impugnazione non si rivolge contro le dette attività, o contro gli atti di cui esse si componessero, bensì contro la manifestazione della volontà di compiere le une o gli altri sulla base della propria ritenuta competenza).

3. - La parte della circolare che tutti i ricorsi impugnano contiene l'affermazione secondo la quale, nel caso che le Regioni non sottopongano - ai sensi dell'art. 1-bis, comma primo, del decreto legge n. 312 del 1985, aggiunto, in sede di conversione, dalla legge n. 431 del 1985, entro il termine ivi stabilito del 31 dicembre 1986 - il territorio relativo alle località e ai beni protetti con vincolo paesistico per effetto del precedente art. 1, ad una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, alla formazione dei piani potrà e dovrà provvedere il Ministero dei beni culturali e ambientali ("Tutela; Strumenti di tutela, lett. c", e "Pianificazione paesistica").

Tale in effetti è l'interpretazione che la circolare impugnata dà all'art. 1-bis, comma secondo, dello stesso decreto legge n. 312 del 1985, come sopra aggiunto, ove è testualmente prescritto che, nell'eventualità ora indicata, il Ministero esercita i poteri di cui agli artt. 4 e 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

E di tale interpretazione la ricorrente Regione Lombardia, contestata in primo luogo l'esattezza, deduce comunque la lesività nei confronti di proprie competenze costituzionalmente garantite. Analogamente ne lamentano l'invasività le altre Regioni ricorrenti.

In particolare, osserva la Regione Lombardia che il rinvio dell'art. 1-bis, comma secondo, agli artt. 4 e 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 non potrebbe essere inteso che limitatamente ai poteri ministeriali inibitori (art. 82, comma quarto, del decreto n. 616) e di impulso della funzione statale governativa di indirizzo e di coordinamento, e non già a poteri sostitutivi. E ciò perché tali ultimi poteri (art. 4, comma terzo, del decreto n. 616 e art. 2, legge 22 luglio 1975, n. 382) oltre ad essere affidati al Governo, sono previsti soltanto rispetto alla ipotesi di (inosservanza di puntuali adempimenti da eseguire entro termini perentori nell'esercizio di) competenze regionali delegate. Laddove qui si tratta di competenza (in materia di pianificazione territoriale, cioè di urbanistica) propria della Regione ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., e ad essa trasferita, con specifico riferimento alla formazione dei piani paesistici (artt. 5, legge 29 giugno 1939, n. 1497, e 23, regolamento di attuazione approvato con r.d. 3 giugno 1940, n. 1357) dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8. Il più ampio assunto interpretativo della circolare, se esatto, porrebbe l'art. 1-bis, comma secondo, del decreto legge n. 312 del 1985, come sopra aggiunto, in contrasto (oltre che con le dianzi richiamate disposizioni del decreto n. 616 e della legge n. 382 del 1975) con gli indicati precetti costituzionali.

Non diversamente argomentano, quanto all'invasività della impugnata affermazione della circolare, le altre Regioni ricorrenti (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Molise, Puglia), le

quali sottolineano: a) la parziale inesattezza dell'assunto (contenuto nelle parti della circolare sopra indicata e costituente il presupposto degli asseriti poteri sostitutivi) circa l'obbligatorietà della pianificazione territoriale e/o paesistica entro il termine stabilito dall'art. 1-bis, comma primo, del decreto legge n. 312 del 1985, come sopra aggiunto, obbligatorietà che ricorrerebbe soltanto relativamente al territorio relativo alle zone protette per effetto del vincolo posto con l'art. 1 del decreto legge stesso, come sostituito con l'art. 1 della legge n. 431 del 1985; b) il carattere della detta legge, in quanto prevede la formazione di piani paesistici e di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, confermativo e conclusivo di una linea di tendenza della legislazione statale nel senso dell'interconnessione fra tutela paesistica e regolazione urbanistica (artt. 3,5 e 12, legge n. 765 del 1967; art. 1, legge n. 1187 del 1968); c) la realizzazione e l'ulteriore sviluppo della detta tendenza già operati da parte di esse Regioni - ed in particolare della Puglia e dell'Umbria (il cui Statuto già conteneva la nozione di piano urbanistico - territoriale) - con la previsione legislativa e con l'adozione di strumenti di pianificazione territoriale provvisti di valore di piani paesistici.

4. - Le censure, a giudizio della Corte, non sono fondate, e ciò per considerazioni che in parte si identificano con quelle espresse nella sentenza n. 151 del 1986, e in parte costituiscono lo svolgimento di esse.

L'innegabile obbligatorietà della formazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica entro il termine fissato dalla legge - almeno per il territorio relativo alle zone protette ai sensi dell'art. 82 comma quinto, d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunto dall'art. 1 del decreto-legge n. 312 del 1985, quale sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985 - e la stessa sancita obbligatorietà degli interventi statali previsti per la mancata formazione dei detti strumenti inducono la Corte a interpretare l'implicito e pur improprio riferimento, operato dall'art. 1-bis comma secondo, suindicato, ai poteri sostitutivi previsti per le funzioni regionali delegate dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 (oltre che ai poteri inibitori previsti dall'art. 82 stesso decreto) in un senso pregnante. E cioè nel senso della attribuzione allo Stato (in aggiunta ai poteri inibitori connessi al vincolo paesistico) di poteri surrogatori comprensivi della adozione, in luogo della Regione rimasta inerte, sempre per il territorio come sopra considerato, di piani paesistici, con il contenuto previsto nella suindicata normativa che li riguarda, ovvero di altri interventi, anche questi limitati alla specifica considerazione e tutela dei valori paesistici ed ambientali.

L'interpretazione trae argomento dalla valutazione dei caratteri della tutela paesistica introdotta con la legge, così come descritti nella sentenza di questa Corte n. 151 del 1986 e in particolare, dal rilievo che nella detta tutela assume il momento dinamico, momento costituito dalla proiezione urbanistica secondo il detto art. 1-bis, comma primo.

Tenuto conto di ciò, e dell'esigenza, fortemente avvertita e chiaramente espressa dalla legge, che la tutela così come da essa congegnata - in relazione alla primarietà ed essenzialità del valore che ne è oggetto - trovi pronta e piena realizzazione, la Corte ritiene giustificato lo spessore dei poteri così attribuiti allo Stato.

Ma il necessario riferimento al principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali, esige che, ai fini della legittimità del proprio intervento, lo Stato si faccia preventivamente carico nei confronti della Regione delle informazioni (passive e attive) e delle sollecitazioni, che, per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee, nel concreto, a qualificare l'intervento stesso per un verso come necessitato dall'inerzia regionale, per altro verso pur sempre come improntato alla detta leale cooperazione e non ad emulatività o a prevaricazione.

Quanto all'adozione asseritamente già avvenuta, ad opera delle Regioni ricorrenti, di strumenti urbanistico-territoriali muniti di adeguate valenze paesistiche, è appena il caso di

osservare che la compatibilità delle scelte regionali anzidette con i fini e con le caratteristiche essenziali della nuova normativa preserva le scelte stesse dalle temute conseguenze tanto perturbatrici quanto caducatorie.

5. - La Regione Lombardia impugna altra parte della circolare, nella quale, a suo giudizio, si afferma che spetta al Ministero per i beni culturali e ambientali, ai sensi dell'art. 82, comma decimo, d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunto dall'art. 1 del decreto-legge n. 312 del 1985, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985, rilasciare o negare l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, in relazione alle opere da eseguirsi da parte delle amministrazioni statali, anche prima del decorso del termine dato alla Regione, per pronunciarsi in merito, dal comma nono del citato art. 82, come sopra integrato.

Osserva al riguardo la ricorrente che il Ministro non ha il potere di pronunciarsi in via alternativa rispetto alla Regione, ma solo quello di intervenire dopo la scadenza del termine in caso di inerzia della medesima, ovvero, oltre al potere di annullare le autorizzazioni regionali, come per le altre opere, quello di autorizzare le dette opere statali malgrado il diniego opposto dalla Regione. L'attribuzione al Ministro del potere di pronunciarsi in via alternativa lederebbe, sempre secondo la Regione, le competenze spettanti alla medesima ex art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Tali censure sono inammissibili sotto il profilo della ricorrenza dei presupposti di sperimentabilità del conflitto di attribuzione, in quanto dirette a far valere la lesione di una competenza meramente delegata alla Regione. Infatti, questa Corte ha espressamente statuito che le attribuzioni soltanto delegate alla Regione non sono, in linea di principio, difendibili col rimedio del conflitto di attribuzione (cfr. sent. n. 97 del 1977), e che, in particolare, non lo sono le attribuzioni devolute alla Regione dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto caratterizzate dalla conservazione allo Stato di poteri concorrenti (cfr. sent. n. 359 del 1985). Né la legge n. 431 del 1985, ridisciplinando e integrando, in sede di conversione del d.l. n. 312 del 1985, il contenuto dell'art. 82, ha alterato la configurazione della delega con esso trasferita.

6. - La Regione Lombardia impugna anche altra parte della circolare ("Tutela; Vincoli e loro natura; Vincoli di cui ai beni indicati sub lettera B; Eccezioni, lett. b") concernente l'applicabilità alle opere pubbliche del divieto di modificazione e di edificazione posto ex art. 1-ter del d.l. n. 312 del 1985, come sopra aggiunto, per le zone ed aree coperte, nell'ambito di quelle protette dal vincolo paesistico, dalle misure di salvaguardia adottabili dalla Regione ai sensi della medesima disposizione.

Secondo la ricorrente, l'atto impugnato affermerebbe l'inoperatività del divieto per le opere pubbliche. E siffatta eccezione lederebbe, sempre secondo la ricorrente, competenze spettanti alla Regione ai sensi degli artt. 80 e 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 (il secondo come sopra integrato), e dell'art. 1-ter suindicato.

Le censure sono inammissibili sotto il profilo dell'idoneità dell'atto impugnato a dar luogo a un conflitto di attribuzione.

E vero, infatti, che la circolare, nel punto richiamato, eccettua dall'operatività del divieto di edificazione di cui all'art. 1-ter suindicato le opere pubbliche. Ma subito dopo aggiunge testualmente: "Per tali opere è però necessario un riesame alla luce della legge suddetta e secondo la procedura di cui all'art. 1 della legge medesima onde stabilire se l'entità, la natura ecc. possano consentire l'attuazione o se, invece, per esse debba vigere il divieto sospensivo fino all'entrata in vigore del piano paesistico".

In relazione a ciò, ritiene la Corte che la circolare non sia interpretabile né applicabile nel senso di manifestare univocamente la volontà dello Stato di limitare la portata dei vincoli di

salvaguardia sottraendo ai medesimi le opere pubbliche, che è il senso in riferimento al quale la Regione ne denuncia l'invasività.

7. - La Regione Lombardia impugna, infine, altra parte della circolare ("Tutela; Strumenti di tutela, lett. b") con la quale si stabilisce che i vincoli di inedificabilità previsti dalla legge n. 431 del 1985 (art. 1-quinquies, aggiunto al decreto legge n. 312 del 1985) per le aree e i beni già individuati dalle soprintendenze ai sensi del decreto ministeriale 21 settembre 1984 (decreto Galasso) comprendono quelli individuati con provvedimenti non ancora pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale al momento di entrata in vigore della legge.

Sostiene la ricorrente che l'estensione, così disposta, dell'operatività del detto art. 1-quinquies - concernente i soli provvedimenti delle soprintendenze pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale prima dell'entrata in vigore della legge stessa ai provvedimenti in corso di pubblicazione, e quindi pubblicati o da pubblicare dopo tale data, lede la competenza regionale in tema di vincoli di salvaguardia, istituita con carattere di esclusività dall'art. 1-ter in riferimento agli artt. 80 e 82 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La censura è fondata.

Questa Corte (sent. n. 358 del 1985) ha ritenuto che con l'art. 1-ter è stato introdotto un nuovo procedimento per la costituzione dei vincoli di inedificabilità su aree assistite da protezione paesistica già previsti dal d.m. 21 settembre 1984 e che tale procedimento è stato affidato alle Regioni, mentre con l'art. 1-quinquies è stato operato (mediante sostituzione di un meccanismo produttivo ex lege a quello per atto amministrativo previsto con il d.m. 21 settembre 1984) soltanto il recupero degli effetti degli atti amministrativi emanati in attuazione del cennato decreto, limitatamente agli effetti prodottisi, mediante pubblicazione degli atti stessi nella Gazzetta Ufficiale, anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985.

Spetta dunque in via esclusiva alla Regione imporre i detti vincoli di inedificabilità successivamente alla data ora indicata, restando preclusa allo Stato, dalla detta data, analoga imposizione, anche mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di provvedimenti amministrativi ex decreto 21 settembre 1984 adottati anteriormente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara - in relazione ai conflitti di attribuzione sollevati rispettivamente dalla Regione Lombardia (R.C. n. 7/1986), dalla Regione Emilia-Romagna (R.C. n. 9/1986), dalla Regione Toscana (R.C. n. 10/1986), dalla Regione Umbria (R.C. n. 11/1986), dalla Regione Molise (R.C. n. 12/1986), e dalla Regione Puglia (R.C. n. 13/1986), con ricorsi notificati tutti il 9 gennaio 1986, nei confronti dello Stato, avverso la circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali 31 agosto 1985, n. 8, nella parte concernente la formazione dei piani di cui all'art. 1-bis, comma primo, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla l. 8 agosto 1985, n. 431 - che spetta allo Stato, in caso di mancata redazione dei medesimi entro il 31 dicembre 1986 da parte delle Regioni, provvedere, sollecitate e sentite le Regioni stesse, all'adozione, in ordine al territorio di cui all'art. 82, comma quinto, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, aggiunto

dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, quale sostituito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, dei piani paesistici o degli altri interventi previsti dall'art. 1-bis, come sopra indicato, comma secondo;

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato con il ricorso della Regione Lombardia (R.C. n. 7/1986) avverso la circolare ministeriale suindicata, nella parte concernente la competenza a provvedere in tema di autorizzazione ex art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ai sensi dell'art. 82, comma decimo, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, aggiunto dall'art. 1 del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, quale sostituito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431;

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato con il ricorso della Regione Lombardia (R.C. n. 7/1986) avverso la circolare ministeriale suindicata, nella parte concernente la competenza in tema di vincoli di inedificabilità ai sensi dell'art. 1-ter del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, relativamente alle opere pubbliche;

dichiara, in relazione al conflitto di attribuzione sollevato col ricorso della Regione Lombardia (R.C. n. 7/1986) avverso la circolare suindicata, nella parte concernente la competenza in tema di vincoli di inedificabilità ai sensi degli artt. 1 - ter e 1-quinquies del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, aggiunti dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, che spetta in via esclusiva alla Regione individuare aree coperte dai detti vincoli di inedificabilità successivamente all'entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.

GIOVANNI VITALE - 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.