CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **327/1990** (ECLI:IT:COST:1990:327)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **22/05/1990**; Decisione del **26/06/1990**
Deposito del **13/07/1990**; Pubblicazione in G. U. **25/07/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15879 15880 15881**
Atti decisi:

N. 327

SENTENZA 26 GIUGNO-13 LUGLIO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: 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, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna notificato il 16 febbraio 1990, depositato in Cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 6 del registro ricorsi 1990, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione della Commissione di Controllo sull'Amministrazione della Regione Emilia-Romagna del 15 dicembre 1989, prot. 9105 rg. 6901;

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 1990 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Valerio Onida ed Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso in data 8 febbraio 1990 la Regione Emilia-Romagna ha sollevato conflitto di attribuzioni avverso la decisione della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia-Romagna 15 dicembre 1989, prot. 9105 reg. 6901, che ha annullato le deliberazioni del Consiglio regionale n. 2620 del 29 giugno 1989 e n. 2897 del 30 novembre 1989, recanti l'adozione del Piano paesistico regionale.

La Regione chiede che questa Corte dichiari che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia-Romagna, annullare le delibere di adozione del Piano paesistico regionale per i motivi enunciati nel provvedimento impugnato e, pertanto, annulli la suddetta decisione della Commissione in quanto lesiva delle competenze regionali, per violazione degli artt. 117, 118 e 125 Cost.

Nel ricorso si espone che con deliberazione n. 2620 del 29 giugno 1989 il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, stabiliva di adottare il Piano paesistico regionale di cui all'art. 1- bis della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha convertito in legge il decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

La Commissione di controllo, dopo una richiesta di chiarimenti, annullava la suddetta deliberazione regionale, unitamente alla deliberazione di controdeduzioni n. 2897 del 30 novembre 1989, deducendo due ordini di censure. In primo luogo veniva contestato che il Piano paesistico adottato fosse stato esteso all'intero territorio regionale anziché alle sole zone di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985: così operando la Regione avrebbe violato il principio di legalità dell'azione amministrativa, per il fatto di avere ampliato, mediante un piano urbanistico-territoriale, i beni e le aree individuate dalla legge n. 431, senza aver preventivamente individuato i beni stessi mediante specifici elenchi adottati ai sensi dell'art. 5 della legge 29 giugno 1939 n. 1497. In secondo luogo veniva censurato che il Piano in questione, pur disponendo solo dell'efficacia di un atto regolamentare, in talune sue norme (a titolo di esempio si richiamavano gli artt. 6, secondo e terzo comma, 13, secondo comma, 23, quarto e quinto comma, 26, primo comma, 37, quinto comma) sarebbe venuto a innovare e mutare precetti posti dalla legislazione nazionale e regionale.

La Regione deduce che la competenza da essa esercitata con l'atto annullato non rientra nell'ambito delle funzioni di tutela del paesaggio, delegate ai sensi dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, ma è, invece, espressione delle attribuzioni in materia urbanistica già trasferite alla Regione con l'art. 1 del d.P.R. n. 8 del 1972 e disciplinate dalla legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 e successive modificazioni. Tali attribuzioni concernono l'intero territorio regionale e ricomprendono anche la tutela dei valori paesistici, come risulta in particolare dal trasferimento delle funzioni in tema di piani paesistici, di cui all'art. 1, comma quarto, del d.P.R. n. 8 del 1972 ed all'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Il provvedimento impugnato incorrerebbe, quindi, ad avviso della ricorrente, in un fondamentale equivoco: di trattare cioè l'atto soggetto a controllo come se esso fosse interamente ed esclusivamente soggetto alla normativa propria dei piani paesistici in senso stretto (quelli di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939) e non fosse invece espressione della più ampia potestà regionale in materia di pianificazione territoriale.

La Regione ricorda che la legge n. 431 del 1985 ha previsto per le Regioni, ai fini della

tutela delle zone di particolare interesse ambientale, la possibilità di scegliere tra "piani paesistici" e "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei vincoli paesistici ed ambientali": questa scelta attribuita alla Regione è un punto qualificante della legge n. 431 del 1985, che venne introdotto espressamente in sede di conversione del decreto legge n. 312 del 1985, dove si faceva riferimento ai soli piani paesistici di cui alla legge 1497 del 1939. Ma i "piani urbanistico-territoriali con particolare considerazione dei valori paesistici e ambientali" non costituiscono uno strumento nuovo, la cui formazione da parte della Regione sia stata prevista per la prima volta dalla legge 431 del 1985. Essi sono uno strumento già rientrante nelle competenze regionali urbanistiche, vincolato nel fine dalla legge statale in ordine alla necessaria tutela dei valori paesistici.

Con le deliberazioni annullate dalla Commissione di controllo, la Regione - si afferma - ha adottato un Piano paesistico come piano urbanistico territoriale ai sensi dell'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 e del titolo II della legge regionale n. 47 del 1985. La ricorrente richiama a questo riguardo la sentenza di questa Corte costituzionale n. 153 del 1986, che ha riconosciuto che i piani di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 sono strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica; nonché la sentenza n. 151 del 1986 nella quale questa stessa Corte ha affermato che l'art. 1-bis regola l'esercizio qualificato e teleologicamente orientato in senso estetico-culturale di competenze regionali in tema di urbanistica.

La ricorrente sottolinea, inoltre, che una copiosa dottrina giuridica è concorde nel ritenere che il piano territoriale-urbanistico è espressione di competenze in materia urbanistica. Esso configura, quindi, un intervento a carattere generale, che può investire l'intero territorio e che attua, mediante peculiari precetti, il valore primario di tutela del paesaggio. A fronte di tale piano generale, ed in alternativa ad esso, sta il piano paesistico, quale intervento speciale, limitato alle sole aree vincolate.

L'erronea valutazione di questi due diversi strumenti compiuta dalla Commissione di controllo si rifletterebbe, ad avviso della Regione, anche nelle censure specifiche mosse dalla Commissione, a titolo esemplificativo, nei confronti di norme di dettaglio del Piano regionale.

In particolare, si ricorda che la Commissione ha ritenuto illegittimo l'art. 13, secondo comma, del Piano paesistico, relativo ai piani zonali di sviluppo agricolo, in quanto tali piani hanno una compiuta disciplina legislativa nella legge regionale n. 34 del 1983, che non potrebbe essere modificata con atto amministrativo: invece, - ad avviso della Regione - il piano paesistico è strumento pregiudiziale rispetto ai piani zonali, con funzione di pianificazione sopraordinata, volta ad indirizzare i singoli strumenti territoriali per il perseguimento coordinato del valore primario paesistico.

Inoltre la Commissione ha ritenuto che il provvedimento annullato, nello stabilire prescrizioni e vincoli che prevalgono su quelli degli strumenti urbanistici, abbia leso le competenze delle amministrazioni comunali nonché gli interessi e le aspettative dei privati: in realtà - osserva la Regione - i piani urbanistico-territoriali con considerazione dei valori paesistici si sovrappongono legittimamente agli strumenti urbanistici, sia perché sono piani territoriali riconducibili al modello dell'art. 5 della legge urbanistica statale sia perché sono piani attraverso cui si realizzano valori primari.

Infine la Commissione ha affermato che il Piano paesistico non può dettare norme per le aree archeologiche, perché la legge n. 1089 del 1939 attribuisce allo Stato, e non alle Regioni, la competenza in materia archeologica: al contrario - obietta la Regione - l'art. 1 della legge 431 del 1985 individua le zone archeologiche come aree da disciplinare con i piani paesistici o urbanistico-territoriali.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura

generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o respinto.

Nell'atto di costituzione si espone che la Regione considera il provvedimento della Commissione di controllo invasivo della propria competenza in quanto affetto da un vizio nei motivi enunciati. Siffatta prospettazione sarebbe peraltro da ritenersi inammissibile, in quanto sposterebbe dal giudice amministrativo alla Corte costituzionale tutte le controversie sulla legittimità degli atti statali di controllo.

Nel merito, l'Avvocatura rileva che piano paesistico e piano urbanistico-territoriale restano tra di loro strumenti distinti per contenuto, finalità ed effetti giuridici. In particolare, il piano paesistico concerne solo la salvaguardia di taluni valori culturali-ambientali, con funzione di conservazione e protezione, mentre il piano urbanistico-territoriale persegue obiettivi di generale coordinamento di interessi e valori tra loro inevitabilmente divergenti, con funzioni plurime "di salvaguardia e di trasformazione" (art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

La competenza regionale per la redazione ed approvazione dei piani paesistici costituirebbe pertanto - secondo l'Avvocatura - una anomala deroga alla separatezza delle due diverse discipline ed un "ritaglio" di attribuzione "trasferita" in un ambito solo "delegato". Ciò può indurre le Regioni a preferire lo strumento del piano territoriale rispetto a quello del piano paesistico o a configurare figure intermedie di piano territoriale "stralcio" o "monotematico". Questa possibile commistione di competenze paesistiche ed urbanistiche all'interno di uno stesso documento, emanato da uno stesso soggetto, può ingenerare ambiguità e difficoltà interpretative. Resta comunque fermo che, per la imposizione dei vincoli paesistici deve essere rispettata la riserva di legge statale, stabilita dalle leggi n. 1497 del 1939 e n. 431 del 1985. Né può reputarsi - afferma ancora l'Avvocatura - che la "specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali", di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 qualifichi il piano urbanistico-paesistico come un tertium genus dotato di maggiore forza rispetto ad altri strumenti urbanistici, o che, comunque, il piano paesistico debba ritenersi praticamente "assorbito" dal piano territoriale e quindi implicitamente superato.

Il Piano approvato dalla Regione Emilia-Romagna, ed annullato dalla Commissione di controllo rappresenterebbe, invece, una sorta di "mix" tra un piano paesistico ed un piano territoriale stralcio (c.d. monotematico), al quale la Regione intenderebbe però attribuire gli effetti tipici del piano paesistico.

La Commissione ha, pertanto, giustamente - conclude l'Avvocatura - annullato tale atto, in quanto un piano paesistico potrebbe riguardare soltanto le categorie di beni previste dalla legge n. 431 del 1985, nonché i beni e le località vincolati specificamente con atto amministrativo ai sensi della legge n. 1497 del 1939; mentre, d'altro canto, non potrebbe essere consentito alla Regione di realizzare un livello di pianificazione territoriale produttivo di prescrizioni sovrastante il livello di pianificazione locale e lesivo delle potestà urbanistiche dei Comuni.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria, dove si replica alla eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato e si insiste sui motivi posti a base del conflitto.

Considerato in diritto

1. - Forma oggetto del conflitto in esame la decisione della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia-Romagna del 15 dicembre 1989 (prot. 9105, reg. 6901), mediante la quale sono state annullate le deliberazioni del Consiglio regionale

dell'Emilia-Romagna n. 2620 del 29 giugno 1989 e n. 2897 del 30 novembre 1989, recanti l'adozione del Piano paesistico regionale di cui all'art. 1- bis della legge 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. "legge Galasso").

Tale annullamento è stato disposto nei confronti dell'intero Piano regionale con riferimento a due profili principali, concernenti rispettivamente: a) il fatto che tale Piano avrebbe indebitamente esteso la propria efficacia a tutto il territorio regionale, anziché limitarsi soltanto ai beni ed alle aree elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 (come modificato dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985) ovvero alle aree già sottoposte ad uno specifico vincolo paesistico, secondo la procedura prevista dalla legge n. 1497 del 1939; b) il fatto che lo stesso Piano avrebbe introdotto, con norme di natura regolamentare, vincoli nei confronti delle amministrazioni locali e dei privati non previsti e non consentiti dalla legislazione statale e regionale.

Ad avviso della ricorrente l'atto di controllo così come motivato risulterebbe invasivo della competenza spettante alla Regione ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione all'art. 1-bis della legge 431 del 1985, venendo altresì a violare i limiti del potere di controllo sugli atti regionali consentito allo Stato dall'art. 125 Cost.: dal che la richiesta diretta ad ottenere la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di annullare le delibere di adozione del Piano paesistico regionale "per i motivi enunciati nel provvedimento impugnato", con la conseguente domanda di annullamento della decisione della Commissione di controllo.

2. - Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata dalla Presidenza del Consiglio. Tale eccezione viene fondata sul fatto che la Regione ricorrente non contesta il potere di controllo dello Stato, ma i "motivi enunciati" nell'atto di controllo: con tale prospettazione, ad avviso della resistente, si verrebbe peraltro a spostare dalla giurisdizione amministrativa (già adita della Regione parallelamente al ricorso per conflitto) alla giurisdizione costituzionale tutte le controversie relative alla legittimità degli atti statali di controllo, con una indebita sovrapposizione tra le due giurisdizioni.

In proposito va soltanto ricordato che una consolidata giurisprudenza di questa Corte ha da tempo affermato l'ammissibilità dei conflitti sollevati nei confronti degli atti emanati dall'organo di controllo sull'amministrazione regionale per il cattivo esercizio della funzione, quando la motivazione di tali atti risulti fondata sull'asserito difetto di competenza della Regione ai sensi della normativa costituzionale sulla competenza (cfr. sent. n. 178 del 1973; n. 130 del 1976; nn. 740 e 1013 del 1988).

In questi casi, la giurisdizione in tema di conflitti opera, com'è noto, su di un piano diverso, per presupposti e finalità, da quello proprio della giurisdizione amministrativa, dal momento che nella prima, a differenza che nella seconda, viene in gioco soltanto il profilo del disconoscimento o della menomazione di una competenza costituzionale dell'ente controllato conseguente all'illegittimo esercizio della funzione di controllo, mentre il giudizio risulta orientato, prima che in direzione dell'annullamento dell'atto, a definire nei loro aspetti relazionali le sfere di attribuzioni rispettivamente garantite dalla disciplina costituzionale al controllato ed al controllante.

Con riferimento al caso di specie risulta d'altro canto chiaro, sia dal contenuto del ricorso che dalle conclusioni formulate, che la Regione lamenta la lesione della sfera delle proprie attribuzioni costituzionali in materia urbanistica, dal momento che l'organo di controllo, attraverso l'annullamento operato, ha contestato in radice il potere della stessa Regione ad adottare, ai sensi dell'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985, un piano territoriale paesistico esteso a tutto il territorio regionale, caratterizzato da determinati contenuti e da una determinata efficacia.

L'eccezione si presenta, pertanto, insussistente e va respinta.

3. - Nel merito il ricorso è fondato.

Ai fini della soluzione del conflitto occorre innanzitutto precisare quale sia l'esatta natura del Piano adottato dalla Regione Emilia-Romagna, che ha formato oggetto dell'annullamento di cui è causa: a tale natura viene, infatti, a collegarsi la qualità e la misura del potere che, attraverso gli atti annullati, la Regione ha inteso esercitare.

L'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 impone alle Regioni l'obbligo di sottoporre a specifica normativa di uso e di valorizzazione ambientale i territori di particolare interesse paesistico elencati nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977: per la formulazione di tale normativa le stesse Regioni hanno la possibilità di scegliere tra due strumenti, che vengono dalla legge indicati nei "piani paesistici" e nei "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". Questi strumenti presentano natura diversa, dal momento che i "piani paesistici" trovano la loro prima base normativa nella disciplina relativa alla protezione delle bellezze naturali (art. 5 legge 29 giugno 1939 n. 1497 e art. 23 regio decreto 3 giugno 1940 n. 1357), mentre i piani urbanistico-territoriali, variamente regolati nella legislazione regionale, si vengono a inquadrare nella materia urbanistica e trovano il loro nucleo iniziale di disciplina nei "piani territoriali di coordinamento" previsti dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942 n. 1150. Ma al di là di tale inquadramento resta comunque fermo che le competenze amministrative relative sia ai piani territoriali paesistici che ai piani territoriali di coordinamento spettano oggi alle Regioni ordinarie come competenze proprie, in quanto trasferite dal d.P.R. 12 gennaio 1972, n. 8 (cfr. art. 1, quarto comma e secondo comma, lett. a).

Ora, con le delibere nn. 2620 e 2897 del 1989 la Regione Emilia-Romagna ha adottato un atto formalmente qualificato ora come "Piano paesistico regionale" ora come "Piano territoriale paesistico regionale": potrebbe, pertanto, risultare incerto - come rileva l'Avvocatura dello Stato - se la Regione, attraverso il richiamo all'art. 1- bis della legge n. 431, abbia inteso adottare un piano paesistico ovvero un piano territoriale-urbanistico ovvero un atto di natura mista destinato a combinare le caratteristiche di ambedue i piani. Il dubbio può essere, peraltro, superato attraverso l'esame delle norme della legislazione regionale che nella specie sono state applicate e che vengono richiamate sia nelle premesse che nel contenuto del Piano.

Questo esame consente di rilevare come il Piano in questione sia stato formato "secondo il combinato disposto dell'art.15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 e del punto 2 del primo comma dell'art. 4 della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 " (art. 1, primo comma, del Piano). L'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978 - collocato nel titolo II, dedicato alla "pianificazione territoriale regionale" - si riferisce ai "piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale o a parti di esso", mentre l'art. 15 della legge regionale n. 36 del 1988 - in relazione all'abrogazione disposta da questa legge nei confronti del ricordato titolo II della legge n. 47 - fa salve le procedure e gli effetti del progetto di piano paesistico deliberato dalla Giunta regionale con atto n. 6522 del 29 dicembre 1986, da cui ha tratto origine il procedimento che ha condotto al piano in esame. Da tale intreccio normativo si può, di conseguenza, desumere, senza possibilità di dubbio, che il Piano paesistico adottato dalla Regione Emilia-Romagna deve essere ricondotto alla categoria dei "piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" (di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985) e specificamente inquadrato nei "piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale" (di cui all'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978): piani, questi ultimi, altrimenti qualificati come "tematici", in quanto destinati a disciplinare - ove risultino estesi, come quello in esame, all'intero territorio regionale - non il complessivo assetto urbanistico della Regione, ma determinati settori funzionali.

La natura di strumento urbanistico (ancorché prevalentemente orientato verso la protezione di valori paesistici e ambientali) del Piano adottato dalla Regione Emilia Romagna trova, d'altro canto, piena conferma anche nei contenuti dallo stesso espressi. Questo Piano,

infatti, non ricalca la struttura del piano paesistico di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, dal momento che non si collega alla protezione di determinate bellezze naturali specificamente individuate in elenchi disposti dall'autorità amministrativa né è orientato a disciplinare l'operatività del vincolo paesistico di cui alla stessa legge n. 1497, determinando un regime di autorizzazione caso per caso: esso si propone, invece, con riferimento alle finalità indicate nell'art. 1 ed ai sistemi di aree elencati nell'art. 2 - di formulare per l'intero territorio regionale, "indirizzi, direttive e prescrizioni" (art. 4), cioè criteri di orientamento per la successiva attività di pianificazione ovvero vincoli per l'attività di utilizzazione e trasformazione del suolo.

In ogni caso, il Piano viene ad operare con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorché teleologicamente orientato verso l'obbiettivo preminente della protezione di valori estetico-culturali (cfr. sent. n. 151 e 153 del 1986).

4. - L'inquadramento del Piano paesistico adottato dalla Regione Emilia-Romagna nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica (e, in particolare, nella categoria dei "piani urbanistici territoriali" di cui all'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985 e dei "piani territoriali stralcio" di cui all'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978) conduce ad affermare l'infondatezza della tesi fatta valere dall'organo statale di controllo in sede di annullamento, secondo cui il piano regionale, al fine di non violare il principio di legalità dell'azione amministrativa, si sarebbe dovuto in ogni caso limitare alla disciplina delle sole zone elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 o delle altre specificamente vincolate ai sensi della legge n. 1497 del 1939.

Tale limitazione, se appare connaturata alla disciplina specifica del vincolo paesaggistico, espressa nella legge n. 1497 del 1939 e nella legge n. 431 del 1985, risulta, invece, estranea agli strumenti di pianificazione urbanistica, la cui efficacia è normalmente orientata verso l'assetto dell'intero territorio di spettanza dell'ente investito del potere di pianificazione (cfr. per i piani regolatori comunali l'art. 7, primo comma, della legge n. 1150 del 1942), mentre la stessa legislazione regionale che nella specie è stata applicata prevede espressamente per il tipo di piano in concreto adottato l'estensione "all'intero territorio regionale" (art. 4, primo comma, n. 2 legge regionale n. 47 del 1978).

Se è vero, pertanto, che l'art. 1- bis della legge n. 431 riferisce il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali - al pari del piano paesistico - "ai beni ed alle aree elencati nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616", è anche vero che tale riferimento non può essere correttamente inteso come limitativo delle ordinarie competenze regionali in materia urbanistica o modificativo della naturale forza espansiva degli strumenti di pianificazione urbanistica affidati alla Regione ai sensi della legislazione statale e regionale. In realtà, la norma in esame si limita soltanto a porre a carico della Regione l'obbligo di procedere, entro il 31 dicembre 1986, alla redazione di uno strumento programmatico (piano paesistico o piano urbanistico territoriale), in grado di tutelare, attraverso una normativa d'uso e di valorizzazione ambientale, determinate aree specificamente elencate: ma questo non esclude che la stessa Regione, nell'esercizio delle sue competenze urbanistiche, possa estendere l'efficacia dello strumento anche al di là della sua sfera "necessaria", fino ad investire aree territoriali non comprese nella disciplina della legge n. 431, una volta che risultino rispettati i caratteri propri e naturali del tipo di atto in concreto impiegato. E in proposito va ricordato che questa Corte ha già avuto modo di sottolineare come la protezione preordinata dalla legge n. 431 del 1985 sia pur sempre "minimale" e non escluda né precluda "normative regionali di maggiore o pari efficienza" (cfr. sent. n. 151 del 1985, par. 8).

L'estensione dell'efficacia del piano può, infatti, trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di far salva una visione organica dell'intero territorio regionale e di provvedere alla tutela dei valori paesistici nel quadro di una valutazione complessiva dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico.

5. - Analoghi rilievi possono valere anche per quanto riguarda il secondo ordine di censure formulate dall'organo di controllo, mediante le quali, attraverso il richiamo all'asserita violazione di leggi statali e regionali, viene, nella sostanza, contestata la competenza della Regione a formulare, nel Piano, indirizzi e prescrizioni suscettibili di vincolare le scelte dei soggetti pubblici investiti di competenze pianificatorie ovvero direttamente l'azione dei privati. Tale contestazione, nell'atto di annullamento, risulta fondata sul disconoscimento della natura di piano territoriale regionale proprio del Piano in esame. Ma una volta affermata - sulla scorta delle osservazioni che precedono - tale natura, e inquadrato lo strumento in esame nella categoria dei "piani territoriali stralcio" di cui all'art. 4, primo comma, n. 2 della legge regionale n. 47 del 1978, al Piano adottato dalla Regione Emilia-Romagna non potranno non essere riconosciuti gli effetti tipici previsti dalla legislazione regionale per questo tipo di piani. Tali effetti (fatti salvi, per quanto concerne il Piano in esame, dall'art. 15 della legge regionale n. 36 del 1988) risultano regolati dall'art. 6, quinto comma, della legge regionale n. 47 del 1978, dove si statuisce che le previsioni e le prescrizioni contenute nei piani territoriali stralcio, che comportano vincoli di carattere generale o particolare, "sono rese immediatamente impositive nei confronti di chiunque e prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici vigenti o adottati".

Tale formulazione impone, dunque, di riferire al Piano adottato dalla Regione Emilia-Romagna non solo gli effetti propri di un piano di direttive - destinato a orientare e condizionare l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche (secondo lo schema già adottato per i piani territoriali di coordinamento dagli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942) - ma anche quelli connaturati ad un piano di prescrizioni, immediatamente vincolante per i soggetti privati.

È vero, dunque - come afferma l'Avvocatura generale dello Stato -, che il Piano paesistico di cui è causa, in quanto fonte di rango regolamentare, non può considerarsi legittimato a esprimere norme in grado di innovare o mutare la disciplina posta da fonti primarie; ma è anche vero che allo stesso Piano non potrà essere riconosciuta una efficacia (direttiva e prescrittiva) inferiore o più limitata rispetto a quella normalmente conferita ai piani territoriali regionali dalla legislazione statale e regionale.

6. - Le considerazioni esposte sono sufficienti al fine di riconoscere che la Commissione di controllo, nel procedere all'annullamento dell'intero Piano territoriale paesistico adottato dalla Regione Emilia-Romagna - sulla scorta di motivi connessi sia alla sua estensione territoriale che all'efficacia delle sue prescrizioni - ha indebitamente leso la sfera delle competenze spettanti alla Regione in materia urbanistica ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. e dell'art. 1- bis della legge n. 431 del 1985.

Resta, di conseguenza, assorbito l'esame dei profili formulati nel ricorso con riferimento alle censure specificamente enunciate dall'organo di controllo, a titolo esemplificativo, nei confronti di particolari norme del Piano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato annullare con il provvedimento della Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia Romagna del 15 dicembre 1989, prot. n. 2105, reg. n. 6901, le delibere del Consiglio regionale dell'Emilia- Romagna n. 2620 del 29 giugno 1989 e n. 2897 del 30 novembre 1989, recanti l'adozione del Piano paesistico regionale

di cui all'art. 1- bis della legge 8 agosto 1985 n. 431; conseguentemente annulla il suddetto provvedimento della Commissione di controllo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 luglio 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.