CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **378/2000** (ECLI:IT:COST:2000:378)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **MIRABELLI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **11/04/2000**; Decisione del **12/07/2000**
Deposito del **27/07/2000**; Pubblicazione in G. U. **02/08/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25647**
Atti decisi:

N. 378

SENTENZA 12-27 LUGLIO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio) nel testo introdotto dagli artt. 2 e 3 della legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1 agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7) nonché degli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale) e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, promosso con ordinanza emessa il 4 luglio 1996 dal Tribunale

amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione seconda, sui ricorsi riuniti proposti dalla "Rimini Rimini S.p.a." e dal comune di Rimini contro la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 792 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione della "Rimini Rimini S.p.a.", del comune di Rimini, nonché l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2000 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

uditi gli avvocati Francesco Paolucci per la "Rimini Rimini S.p.a.", Giancarlo Mengoli per il comune di Rimini e Alberto Predieri per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione seconda, chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione delle delibere della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna di sospensione dei lavori ed annullamento di una concessione edilizia rilasciata dal comune di Rimini, con ordinanza del 4 luglio 1996 (r.o. n. 792 del 1998) ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117 e 128 della Costituzione, del combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), nel testo introdotto dalla legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1 agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7) nella parte in cui prevede che le previsioni e le prescrizioni contenute nei piani territoriali stralcio (categoria comprendente anche il piano territoriale paesistico regionale), che comportino vincoli di carattere generale o particolare, sono immediatamente precettive nei confronti di chiunque e prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici vigenti o adottati, nonché degli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale) e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, nella parte in cui rispettivamente prevedono l'applicazione delle misure di salvaguardia sulla domanda di rilascio di concessione edilizia quale conseguenza dell'adozione dei predetti piani e la protrazione in regime transitorio dei predetti effetti.

2. - Il Tribunale amministrativo regionale si è pronunciato in sede di impugnazione proposta con quattro separati ricorsi dal comune di Rimini e dalla società "Rimini Rimini S.p.a." avverso le delibere con cui la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna ha dapprima sospeso i lavori e poi annullato la concessione edilizia n. 688 del 21 giugno 1991, relativa all'esecuzione delle opere di recupero e ristrutturazione dell'ex Colonia Murri (variante al progetto approvato con delibera del consiglio comunale di Rimini n. 634 del 10 aprile 1989), nonché avverso il piano territoriale paesistico regionale adottato con delibera del consiglio regionale n. 2620 del 29 giugno 1989 ed approvato con delibera del medesimo consiglio n. 1338 del 28 gennaio 1993.

La predetta concessione edilizia era stata rilasciata, in favore della società "Rimini Rimini S.p.a.", a seguito dell'approvazione, da parte del consiglio comunale, del progetto dell'opera di interesse pubblico di recupero dell'edificio ex Colonia Murri, presentato dal privato interessato.

Tale ultimo progetto era stato anche approvato in data 4 agosto 1989 con decreto del

Ministro del turismo e dello spettacolo, ai sensi degli artt. 1 e 2 del d.l. n. 465 del 1988, convertito nella legge n. 556 del 1988. Quindi, il Consiglio comunale, con delibera del 15 marzo 1990, aveva approvato lo schema di convenzione con la società "Rimini Rimini S.p.a." per la realizzazione e gestione dell'opera e tale convenzione era poi stata effettivamente stipulata il 26 aprile 1991.

L'annullamento della concessione disposto dalla Regione era dovuto al fatto che il predetto piano territoriale paesistico regionale aveva definito di interesse storico-testimoniale la Colonia Murri, consentendo su di essa, fino all'intervento di ulteriori specifiche prescrizioni programmatiche regionali, solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

I motivi di impugnazione sono stati estesi dai ricorrenti anche al Piano territoriale paesistico regionale (PTPR), sia perché esso è stato identificato quale atto presupposto dei successivi provvedimenti cautelari e di annullamento della concessione (presi in attuazione delle misure di salvaguardia poste a presidio del piano in oggetto), sia perché esso è stato considerato autonomamente lesivo delle rispettive posizioni soggettive dei ricorrenti, a causa dei vincoli di inedificabilità imposti nell'area interessata.

Il giudice a quo in particolare, ha posto l'accento sulla censura, dedotta da entrambi i ricorrenti avverso il PTPR, con la quale si collegava l'asserita illegittimità del piano ai vincoli ed alle prescrizioni precettive ed immediatamente operative da esso introdotte, non solo nei confronti del comune (nei limiti della programmazione territoriale condizionante i piani regolatori generali), ma anche nei confronti dei privati e dei singoli comuni interessati. Questa circostanza, secondo i ricorrenti, si sarebbe tradotta nella violazione della disciplina urbanistica posta con la legge statale, in contrasto con l'autonomia riservata ai comuni in materia urbanistica e con la centralità del loro potere di pianificazione territoriale.

Il Tribunale amministrativo regionale ha condiviso l'impostazione dei ricorrenti ed ha, pertanto, rilevato che il PTPR dell'Emilia-Romagna, in applicazione degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge regionale n. 47 del 1978, nel testo introdotto dalla legge regionale n. 23 del 1980, e degli artt. 15 della legge regionale n. 36 del 1988 e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, non si limitava a produrre l'effetto tipico del piano di direttive, orientando l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche (in coerenza con i presupposti e gli effetti del piano territoriale di coordinamento disciplinato dagli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942), ma introduceva anche prescrizioni e vincoli immediatamente efficaci verso i privati.

Questo peculiare effetto del PTPR, a parere del Tribunale, provocherebbe anzitutto il sospetto di incostituzionalità della disciplina di fonte regionale su cui è fondato, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Ai sensi della legge regionale n. 47 del 1978, il PTPR dell'Emilia-Romagna si inquadrerebbe nella categoria generale dei piani territoriali di coordinamento, sebbene specificamente orientati alla considerazione di valori paesistici ed ambientali, ai sensi dell'art. 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431.

Ciò posto, atteso che la potestà legislativa regionale in materia urbanistica deve attuarsi, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nel rispetto dei limiti derivanti dai principi fondamentali fissati dalle leggi statali, secondo il giudice rimettente gli artt. 5 e 6 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che fissano le caratteristiche e gli effetti dei piani territoriali di coordinamento, costituirebbero principi fondamentali vincolanti per la regione. Il piano territoriale di coordinamento sarebbe configurato dalla legge statale quale piano di direttive, ossia strumento di controllo, indirizzo e di orientamento generale, avente effetto diretto solo nei confronti dei comuni e, segnatamente, limitativo solo del loro potere di pianificazione, attuato col piano regolatore generale; sicché un piano territoriale, che contenesse prescrizioni e vincoli

immediatamente incidenti sulle posizioni soggettive dei proprietari, come il PTPR dell'Emilia-Romagna, esorbiterebbe dallo schema, a sua volta inderogabile, delineato dal legislatore statale.

La tendenziale sottrazione ai comuni della posizione di centralità loro assegnata nella pianificazione del territorio e la potenziale eliminazione dell'indispensabile ruolo di intermediazione affidato al piano regolatore generale implicherebbe anche un contrasto con l'autonomia che a tali enti è solennemente riconosciuta dall'art. 128 della Costituzione.

Il Tribunale ha incidentalmente rilevato che l'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985 ha posto sul medesimo piano, quanto a funzione ed effetti, il piano paesistico ed il piano urbanistico territoriale e che la Corte costituzionale (sentenze n. 327 del 1990 e n. 379 del 1994) ha rispettivamente riconosciuto sia la legittimità del PTPR dell'Emilia-Romagna, sia la legittimità e l'efficacia delle misure di salvaguardia imposte da legge regionale a presidio di vincoli prescritti dal piano regionale. Tuttavia, ha precisato il giudice a quo il principio di equivalenza dei piani paesistici ed urbanistico territoriali, ai sensi dell'art. 1-bis non varrebbe per tutto il territorio regionale, ma solo per i beni e le aree elencate nell'art. 82, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato ed integrato dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985; né il giudice delle leggi avrebbe ancora esaminato il profilo del potenziale contrasto delle leggi regionali con gli artt. 117 e 128 della Costituzione, nel presupposto del confronto con i principi desunti dagli artt. 5 e 6 della legge n. 1150 del 1942.

3. - Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti la società "Rimini Rimini S.p.a." ed il comune di Rimini, che hanno condiviso e sostenuto le ragioni dedotte dal Tar nell'ordinanza di rimessione.

In particolare, la società privata ha ribadito che il PTPR dell'Emilia-Romagna, nella parte in cui contiene prescrizioni direttamente vincolanti nei confronti dei soggetti interessati all'attività edificatoria, si porrebbe in contrasto con le regole fondamentali che la legge quadro statale stabilisce in materia urbanistica per i piani territoriali di coordinamento. Inoltre, a sostegno della violazione degli artt. 117 e 128 della Costituzione da parte delle norme regionali individuate dal giudice a quo si è espressamente richiamato il principio costituzionale che impone di salvaguardare l'autonomia degli enti infraregionali in materia urbanistica non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti delle regioni (Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 1997).

Il comune di Rimini ha riepilogato le profonde diversità che corrono tra il piano formato a livello comunale ed il piano territoriale di competenza regionale. Il primo contiene norme di dettaglio, è destinato a disciplinare esaurientemente l'intero territorio e presuppone la partecipazione diretta ed individuale dei cittadini, ai quali è così garantito l'accesso ad un procedimento che sfocia nell'adozione di un atto (Piano regolatore generale) che non si arresta ad una mera programmazione dello sviluppo urbanistico, ma importa la disciplina specifica ed effettiva del territorio. Il secondo sarebbe, invece, atto di mera programmazione, avrebbe effetto solo indiretto verso i cittadini (per il tramite necessario del PRG), non richiederebbe la previa partecipazione degli interessati, sarebbe caratterizzato da una larga scala di previsione (senza norme di dettaglio), avrebbe finalità programmatoria, solo per l'individuazione di specifici obiettivi di interesse sovracomunale e soprattutto di coordinamento tra i vari piani regolatori generali, anche per il coordinamento interregionale. I piani territoriali, in definitiva, non presenterebbero una disciplina onnicomprensiva, non si estenderebbero all'intero territorio di ogni comune, stabilirebbero previsioni e prescrizioni episodiche, strutturali e nodali, non riguardanti, appunto, l'intero territorio e necessitanti sempre di prescrizioni di dettaglio.

Ne seguirebbe, secondo la parte costituita, l'impossibilità tecnica, l'innaturalezza e l'illogicità di un effetto diretto del piano territoriale, soprattutto se, come nel caso di specie,

esteso all'intero territorio regionale, con la sostanziale privazione del comune del suo ruolo centrale nella pianificazione urbanistica.

Inoltre, a parere del comune di Rimini, la configurazione di un piano territoriale regionale, contenente vincoli di inedificabilità ad efficacia diretta, implicherebbe la violazione dell'art. 117 della Costituzione anche per un diverso profilo. Ne risulterebbe, invero, la violazione di un altro principio fondamentale stabilito dalla legge statale e, segnatamente, della previsione dell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, che ha sancito la decadenza, decorso il termine di cinque anni, delle prescrizioni del piano regolatore generale che impongono vincoli di inedificabilità o vincoli preordinati all'esproprio. Ciò in considerazione del fatto che questo principio è fissato dalla legge statale solo per il piano regolatore generale e che per i piani territoriali non è stabilito alcun limite temporale. In breve, l'inserimento di previsioni e vincoli a contenuto specifico e direttamente efficaci nel piano territoriale di coordinamento si tradurrebbe in una surrettizia violazione del principio fondamentale di temporaneità dei vincoli di inedificabilità.

Per ciò che concerne, poi, il dedotto contrasto tra le norme censurate e l'art. 128 della Costituzione, si è richiamato il trattato di Strasburgo del 15 ottobre 1985, ratificato con legge 30 dicembre 1989, n. 439, che ha approvato la convenzione europea relativa alla Carta europea delle autonomie locali, ed, in particolare, gli artt. 2, 3 e 4. Queste disposizioni, prevalenti su quelle interne di rango primario, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, affermano a chiare lettere che il rispetto delle autonomie locali si impone al legislatore statale e che esso deve attuarsi secondo criteri di effettività e mediante l'assegnazione di compiti e responsabilità rilevanti alle istituzioni più vicine ai cittadini. In tale quadro si inserisce armonicamente il principio di sussidiarietà, affermato dagli artt. 1, comma 2 e 3, e 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che espressamente annovera l'urbanistica tra le materie riservate agli enti locali e che prevede, anche per essa, il conferimento alle province ed ai comuni di tutte quelle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

4. - Si è costituita anche la Regione Emilia-Romagna, che ha chiesto dichiararsi l'infondatezza della dedotta questione di costituzionalità, depositando, in prossimità dell'udienza, una memoria difensiva.

In essa si sono, anzitutto, puntualizzate le seguenti circostanze: a) il medesimo piano territoriale paesistico regionale impugnato nel giudizio a quo è stato oggetto della pronuncia n. 327 del 1990 della Corte costituzionale, in occasione di un conflitto a quel tempo sollevato dalla Regione nei confronti dell'atto di annullamento disposto in sede tutoria dall'organo statale; b) la ex colonia marina Murri è immobile di proprietà comunale ed è proprio il comune che figura quale destinatario della concessione edilizia impugnata davanti al Tar; c) esso è vincolato con decreto del Ministero dei beni culturali, ai sensi della legge n. 1089 del 1939, in considerazione del suo valore culturale, secondo una visione che pone l'accento sul valore di memoria, di testimonianza e di civiltà insita in tali beni, giustificandone la conservazione come mezzo per assicurare la continuità tra presente e passato e per rafforzare il vincolo di coesione del gruppo; d) la Regione ha provveduto ad applicare le misure di salvaguardia previste dall'art. 55 della legge regionale n. 47 del 1978.

La Regione Emilia-Romagna, ha, quindi, osservato che proprio il giudice rimettente, nella sentenza n. 179 del 1998 (avente il medesimo oggetto qui controverso), ha riconosciuto, in armonia con quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella predetta sentenza n. 327 del 1990, che il piano impugnato non costituisce un piano paesistico puro, bensì un piano urbanistico territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, ai sensi dell'art. 1-bis della legge n. 431 del 1985.

Ciò premesso, il dubbio che contrasti con l'art. 117 della Costituzione la previsione legislativa di un piano paesistico, con effetti immediatamente vincolanti per i privati, si

rivelerebbe, secondo la Regione, del tutto infondato. La questione di costituzionalità, invero, si fonderebbe sull'asserita inosservanza dei principi generali che la legge statale n. 1150 del 1942 ha fissato in ordine al piano territoriale di coordinamento, configurato quale piano di direttive, in funzione meramente programmatica, ed estraneo perciò a prescrizioni di dettaglio. Ma il piano urbanistico territoriale (alla cui categoria sicuramente appartiene quello in discussione) non sarebbe piano paesistico ma urbanistico, suscettibile come tale di abbracciare l'intero territorio regionale e di imporre vincoli e prescrizioni direttamente efficaci nei confronti dei privati. Il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali - prosegue la Regione - è diverso tanto dal piano paesistico quanto dal piano territoriale di coordinamento della legge del 1942 (cui pure il Tar si è richiamato): esso è un genere di piano che ha in comune il carattere territoriale, ma che ha funzioni ed effetti diversi, sia dai piani paesaggistici sia dai piani di coordinamento.

La sentenza n. 327 del 1990 della Corte costituzionale, del resto, sarebbe molto chiara sull'argomento: l'inquadramento del piano adottato dalla Regione Emilia-Romagna nella categoria dei piani territoriali stralcio impone di riferire ad esso non solo gli effetti propri di un piano di direttive - destinato ad orientare e condizionare l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche - ma anche quelli connaturati ad un piano di prescrizioni, immediatamente vincolante per i soggetti privati. Inoltre, tale piano, avendo natura di strumento urbanistico, ben potrebbe estendere la sua azione all'intero territorio comunale, senza limitarsi alla disciplina dei singoli vincoli ambientali precostituiti; purché, evidentemente, ciò avvenga in coerenza con l'indefettibile funzione di salvaguardia di valori paesistici ed ambientali.

Oltretutto, il riferimento all'art. 5 della legge n. 1150 del 1942, quale norma che descrive in via esclusiva il piano territoriale come piano di direttive, non sarebbe neppure pertinente. Osserva in proposito la Regione che vi sono piani territoriali che consentono effetti diretti verso i privati soprattutto per quanto attiene alle misure di salvaguardia, così come lo consentono i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale istituiti dalla legge 29 luglio 1957, n. 634 e poi disciplinati dagli artt. 50-55 del d.P.R. 5 marzo 1978, n. 218. La legge prevede che nella redazione di tali piani i consorzi devono seguire "in quanto applicabili" criteri e direttive di cui al comma 2 dell'art. 5 della legge n. 1150 del 1942 e che "i piani approvati producono gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui alla legge 17 agosto 1942, n. 1150"; tuttavia, il piano per le aree industriali non contiene solo direttive, poiché la legge autorizza i sindaci ad adottare le misure di salvaguardia previste dall'articolo unico di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni.

Inoltre, secondo la Regione, se pure si riconoscesse al piano paesistico adottato in Emilia-Romagna la natura di piano territoriale e, di conseguenza, un effetto limitato all'enunciazione di direttive programmatiche, nondimeno il comune di Rimini, nel caso di specie, sarebbe stato comunque costretto ad osservare siffatte direttive, trattandosi del rilascio di una concessione edilizia a proprio favore e non a favore di un privato.

Non sussisterebbe poi alcuna violazione dell'art. 117 della Costituzione con riferimento alla disposta introduzione di misure di salvaguardia.

La previsione ed applicazione di queste misure, secondo l'esponente, sarebbe frutto di un principio fondamentale delle leggi statali per l'assetto del territorio e la tutela dei beni culturali ed ambientali, sicché le leggi regionali legittimamente potrebbero stabilire un effetto vincolante immediato anche nei confronti dei soggetti privati, in caso di piani urbanistico-territoriali (come accade nel caso in esame), sia di piani territoriali di coordinamento, sia infine di piani paesistici.

Le misure di salvaguardia, invero, erano già previste dall'art. 8 della legge n. 1497 del 1939, che conferiva poteri di inibire e sospendere alterazioni dello status quo anche per i beni

non vincolati né notificati. Quando la legge 8 agosto 1985, n. 413 ha introdotto il nuovo strumento del piano urbanistico territoriale, con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, questo strumento di piano ha assunto quali suoi elementi caratterizzanti, proprio per il fine di tutela urbanistica ed ambientale, quantomeno anche i meccanismi di tutela già individuati dalla legge n. 1497 del 1939, ivi compreso quello delle misure di salvaguardia. La conclusione è che una legge regionale, che introduce un piano urbanistico territoriale con valenze paesistiche, rispetta i principi fondamentali delle leggi statali se configura il piano come avente effetti vincolanti su soggetti pubblici e privati, imponendo misure di salvaguardia di ordine generale e, segnatamente, misure di salvaguardia particolarmente rafforzate a tutela di valori ambientali.

La prevalenza delle misure di salvaguardia, dunque, risulterebbe principio fondamentale della legislazione urbanistica, rispondente ad una esigenza generalizzata di tutela cautelare che garantisca l'effettività del diritto.

La Regione ritiene parimenti infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 128 della Costituzione.

L'art. 9 della legge n. 1150 del 1942 prevede che le funzioni amministrative che riguardano il territorio siano di competenza del comune per quanto non espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale e regionale, ferme restando le funzioni di carattere unitario spettanti alla regione per il suo territorio. L'autonomia comunale in tema di poteri di pianificazione si svolge, dunque, in un ambito circoscritto da norme di tre livelli: norme costituzionali, norme di legge ordinaria e norme di legge regionale. Indubbiamente, la competenza regionale in materia urbanistica non può attuarsi in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni. Tuttavia sarebbe legittima e conforme ai precetti costituzionali una legge regionale che, per la tutela di interessi sovracomunali, come quelli della difesa dei beni culturali, in attuazione di valori fondamentali recepiti nella stessa Costituzione (art. 9 della Costituzione), comporti dei limiti indiretti al potere pianificatorio dei comuni, attraverso previsioni e prescrizioni che, per la considerazione specifica di valori paesistici ed ambientali, creano vincoli nei confronti dei privati.

La tutela del patrimonio culturale sarebbe compito fondamentale dell'intero apparato della Repubblica in tutte le sue articolazioni soggettive ed uffici, poiché l'art. 9 della Costituzione impone alla Repubblica di perseguire il fine precipuo di tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico nazionale. A questa esigenza di valore fondamentale, prosegue la Regione, non possono opporsi le competenze di singoli enti od uffici, anche se ricevono, per altro verso, garanzie di rango costituzionale.

Le competenze comunali incontrerebbero un limite anche a livello di legge statale, poiché una riserva di competenza esclusiva cederebbe di fronte ad una legge di grande riforma economico-sociale, quale espressamente si atteggia la disciplina di cui alla legge n. 431 del 1985. Questa legge, peraltro, assegna alle regioni un potere pianificatorio che assume un ruolo centrale per la tutela paesistica, qualora la regione opti sia per la formazione di piani paesistici, sia per i piani urbanistico-territoriali. Il nucleo centrale della riforma attuata con la detta legge n. 431 del 1985, in armonia con i valori protetti dall'art. 9 della Costituzione, si articolerebbe dunque in un rafforzamento del potere regionale, che può tutelare i beni culturali con i piani territoriali avvalendosi di quegli effetti, che i piani territoriali previsti alla legge urbanistica del 1942 ancora non possedevano.

Anche la Società "Rimini Rimini S.p.a.", in data prossima all'udienza pubblica, ha depositato una memoria, con la quale ribadisce le ragioni che dovrebbero giustificare la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate, per contrasto con gli artt. 117 e 128 della Costituzione.

In particolare, l'esponente pone l'accento sul procedimento di formazione del piano territoriale disciplinato dall'art. 6 della legge regionale n. 47 del 1978, per sottolineare come non sarebbe prevista alcuna forma di partecipazione necessaria dei comuni interessati; ciò sarebbe dimostrato dal fatto che il comune di Rimini avrebbe proposto alcune osservazioni spontaneamente ed in veste di mero soggetto "interessato".

Questa disciplina in primo luogo risulterebbe, secondo la parte, in palese contraddizione con le previsioni dello statuto della Regione Emilia-Romagna, che eleva a regole indefettibili della sua azione legislativa ed amministrativa la "collaborazione" con province e comuni al fine di realizzare un coordinato sistema delle autonomie ed il "raccordo" tra gli strumenti di programmazione della regione, delle province e dei comuni. In secondo luogo, siffatta disciplina apparirebbe in evidente violazione del principio di autonomia dei comuni, costituzionalmente garantito dall'art. 128 della Costituzione: l'autonomia e la centralità del potere pianificatorio attribuito al comune, qualora si riconosca allo strumento urbanistico regionale un effetto immediatamente vincolante nei confronti dei singoli, eccedente la funzione meramente programmatoria del piano territoriale di coordinamento, sarebbero inevitabilmente sacrificate da una disciplina che non concedesse all'ente locale quantomeno una possibilità di partecipazione effettiva.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale, sottoposte in via incidentale all'esame della Corte, riguardano il combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio) nel testo introdotto dalla legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1° agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7) nella parte in cui prevede che le previsioni e le prescrizioni contenute nei piani territoriali stralcio (ed in particolare nel piano territoriale paesistico regionale), che comportino vincoli di carattere generale o particolare, sono immediatamente precettive nei confronti di chiunque e prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici vigenti o adottati, nonché gli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale), e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, nella parte in cui rispettivamente prevedono l'applicazione delle misure di salvaguardia sulla domanda di rilascio di concessione edilizia quale conseguenza dell'adozione dei predetti piani e la protrazione in regime transitorio dei predetti effetti. È denunciata la violazione dell'art. 117 della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia stabiliti dalla legge quadro statale n. 1150 del 1942, e dell'art. 128 della Costituzione, per lesione dell'autonomia riservata ai comuni in materia di pianificazione urbanistica.

2. - Le questioni non sono fondate.

Preliminarmente, sulla base della precedente sentenza n. 327 del 1990, deve essere precisata la natura del piano territoriale paesistico regionale (PTPR), in base al quale è stata applicata la contestata misura di salvaguardia, ed il potere conferito dalle leggi statali e regionali alla regione di approvazione del piano stesso, con previsione di misure di salvaguardia.

Il PTPR della Regione Emilia-Romagna trova il proprio fondamento nel combinato disposto dell'art. 82, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nel testo integrato dal decreto-

legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1985, n. 431, e dell'art. 1-bis del citato decreto-legge n. 312 del 1985, nonché dell'art. 15 della legge della Regione Emilia-Romagna 5 settembre 1988, n. 36 e del punto 2, primo comma, dell'art. 4 della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47.

Pertanto il suddetto piano deve essere ricondotto alla categoria dei "piani urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali" e specificamente inquadrato nei "piani territoriali stralcio relativi all'intero territorio regionale", piani, questi ultimi, qualificati come "tematici", in quanto destinati a disciplinare - ove estesi all'intero territorio regionale - non il complessivo assetto urbanistico della Regione, ma determinati settori funzionali (sentenza n. 327 del 1990).

Il PTPR opera con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorché teleologicamente orientato verso l'obiettivo preminente della protezione di valori estetico-culturali (sentenze n. 327 del 1990; n. 151 e n. 153 del 1986; v. anche sentenza n. 529 del 1995).

Ma proprio perché il legislatore regionale, in linea con la previsione della legislazione statale, ha seguito la via alternativa (al piano paesistico) dello strumento di pianificazione urbanistica, sia pure anche con valenza paesistica e ambientale, non esiste un limite territoriale alle sole zone elencate nel quinto comma dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 (come modificato dal d.l. n. 312 del 1985 e dalla legge di conversione n. 431 del 1985). Anzi gli strumenti di pianificazione urbanistica hanno una efficacia normalmente orientata verso l'assetto dell'intero territorio dell'ente investito dello specifico potere di pianificazione (sentenza n. 379 del 1994), di modo che, essendo nel caso in esame un piano della Regione, questo poteva essere configurato con "l'estensione all'intero territorio regionale" (art. 4, primo comma, numero 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 47 del 1978; sentenza n. 327 del 1990).

Del resto la tutela paesistico-ambientale svolta attraverso uno strumento di pianificazione urbanistica può comportare la protezione di un territorio ben più vasto delle aree strettamente vincolate, per le necessarie connessioni con le zone contermini e per esigenze di coinvolgimento di una sfera più ampia. Ed infatti questa Corte ha avuto occasione di sottolineare che la protezione preordinata dalla legge n. 431 del 1985, sia pure "minimale", non esclude né preclude "normative regionali di maggiore o pari efficienza" (sentenze n. 379 del 1994; n. 327 del 1990; n. 151 del 1986), soprattutto quando vi siano esigenze di una valutazione complessiva (e più ampia) dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico.

3. - Il PTPR, inquadrato nella categoria dei "piani territoriali stralcio", deve avere gli effetti tipici, che la legislazione regionale prevede per questo tipo di piani. Quindi questi piani possono essere configurati per produrre non solo gli effetti propri di un piano territoriale di coordinamento urbanistico, destinato ad orientare e condizionare (con direttive) l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze di pianificazione urbanistica (ed in primo luogo i comuni per la pianificazione del loro territorio). Infatti, per la parte contenente previsioni e prescrizioni comportanti vincoli di carattere generale o particolare - conformi alle specifica "tematica", come sopra sottolineato -, detti piani hanno una immediata operatività vincolante per i soggetti privati (sentenza n. 327 del 1990), con efficacia impeditiva e paralizzante di qualsiasi intervento edificatorio difforme, e quindi possono contenere imposizioni anche immediatamente vincolanti a difesa dei valori paesistici ed ambientali (sentenza n. 529 del 1995).

L'impostazione dell'ordinanza di rimessione muove da una concezione dei piani territoriali ormai superata ed ancorata al sistema inizialmente descritto nella legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150: essa era imperniata sulla divisione delle funzioni di pianificazione tra Stato e comuni e configurava il piano territoriale di coordinamento come semplice piano di direttive,

operante nei confronti della pianificazione a livello comunale, quale mero strumento di indirizzo e di orientamento generale ed avente funzione di esplicazione del potere di controllo. Di conseguenza, nei confronti del proprietario di un suolo, i vincoli e le prescrizioni urbanistiche obbligatorie potevano sorgere solo con l'entrata in vigore dello strumento di pianificazione a livello comunale (piano regolatore generale).

Anche a non considerare la scarsa incisività del sistema dell'epoca (1942), caratterizzato dalla pressoché totale inutilizzazione dello strumento di coordinamento e da una modesta pianificazione urbanistica, questo modello di regolazione del territorio deve intendersi ormai sostituito da un sistema di pianificazione diretto soprattutto all'efficacia dei vincoli. Esso privilegia il livello più idoneo di pianificazione nella protezione di alcuni assetti territoriali ed ambientali individuati. Si registra, invero, nella legislazione statale la sopravvenienza di una serie di istituti anticipatori e di salvaguardia delle prescrizioni programmatiche intese ad evitare l'utilizzazione selvaggia del territorio, mediante il riconoscimento di effetti anticipati con l'adozione dei piani, rispetto alla stessa pianificazione definitiva ed al perfezionamento dei vincoli (vedi l'evoluzione delle norme di salvaguardia, trasposte nel campo urbanistico dapprima facoltativamente, poi in modo obbligatorio, ed i diversi espedienti normativi volti a comprimere le facoltà di utilizzazione edilizia, in mancanza di una pianificazione o di sistemi di blocco di opere edilizie, salvo interventi di manutenzione, adoperati soprattutto in presenza di preminenti interessi estetico-culturali ed ambientali da tutelare).

Ma soprattutto il sopravvenire delle regioni, con le competenze legislative ed amministrative in materia urbanistica garantite dall'art. 117 della Costituzione, e gli interventi legislativi regionali hanno consentito una più ampia esplicazione degli anzidetti principi della legislazione statale, che si sono sovrapposti alla legge urbanistica del 1942, provocandone una modificazione sostanziale.

Di conseguenza deve escludersi la violazione denunciata dell'art. 117 della Costituzione.

4. - Egualmente privo di fondamento è il profilo di incostituzionalità connesso alla dedotta lesione dell'autonomia comunale in materia di programmazione urbanistica, con richiamo all'art. 128 della Costituzione.

Questa Corte ha avuto occasione, anche di recente, di sottolineare che gli artt. 5 e 128 della Costituzione presuppongono una posizione di autonomia dei comuni, che le leggi regionali non possono mai comprimere fino a negarla (sentenze nn. 286 e 83 del 1997). Ma l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti.

Ciò per quanto riguarda la materia urbanistica in particolare deve essere inteso nel senso che "il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere", in quanto l'art. 128 della Costituzione "garantisce, con previsione di principio, l'autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse regioni" (sentenza n. 83 del 1997).

In realtà, il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustifica l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997).

Nella specie considerata del PTPR, la giustificazione dell'intervento legislativo a livello

regionale si rinviene nella tipologia stessa del piano "tematico" e nella natura delle prescrizioni e previsioni vincolanti attinenti alla protezione di valori estetico-culturali ed ambientali, interessi che esigono previsioni programmatiche (ma anche precettive) estese ad un ambito territoriale più vasto ed anche con maggior rigore e con maggiore efficienza, rispetto alle valutazioni di ambito comunale (v., per la convergenza in materia di territorio di rilevanti e specifici interessi, affidati ad analitiche competenze statali, regionali e degli enti locali, sentenza n. 499 del 1988).

Del resto, la pianificazione urbanistica a livello comunale non ha carattere esaustivo e non riassorbe, con funzione di prevalenza, le altre forme di pianificazione o gli altri vincoli non urbanistici, poiché qualsiasi intervento che modifica il territorio non deve porsi in contrasto con tutti gli altri vincoli su di esso esistenti (paesistici, culturali, di rispetto delle ferrovie e delle autostrade, del demanio marittimo ecc.), ancorché la pianificazione urbanistica comunale non escluda tale tipo di intervento o lo consenta. Il principio è reciproco anche nei rapporti tra vincoli non urbanistici e vincoli derivanti da pianificazione urbanistica comunale.

Riguardo alla sfera degli interessi coinvolti e delle esigenze relative al territorio, giova sottolineare che la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle regioni e degli enti locali.

Rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell'autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali.

5. - Il comune ha il diritto a partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio (sentenza n. 83 del 1997).

Sul punto le censure mosse sono prive di fondamento, essendo basate sull'erroneo presupposto della mancanza di previsione della partecipazione necessaria dei comuni interessati, come sarebbe comprovato dalla presentazione di alcune osservazioni spontanee da parte del comune di Rimini, in veste di mero soggetto interessato.

Invece, in armonia con il principio di partecipazione dei comuni e degli altri enti locali contenuto nell'art. 4, primo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n, 47, in base all'art. 5 della stessa legge n. 47 del 1978, come novellato dalla legge regionale 29 marzo 1980, n. 23, il procedimento di formazione ed approvazione dei piani territoriali prevede che, sul piano "per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", vengano sentiti, tra l'altro, le comunità montane ed il circondario di Rimini, i comuni e le province, che "dovranno formulare pareri e proposte entro novanta giorni dalla richiesta della regione". Inoltre, dopo l'adozione del piano da parte della Giunta regionale, viene disposta la pubblicazione del piano adottato, per sessanta giorni, e quindi vi è un termine di ulteriori trenta giorni per i privati e gli enti interessati dalle previsioni e destinazioni di zona, che comportino vincoli di carattere generale o particolare, per presentare osservazioni ai Comitati comprensoriali, che entro 30 giorni le trasmettono, con il proprio parere, alla Giunta regionale.

Trattasi quindi di possibilità plurime di intervento - tali da assicurare al comune una

sostanziale partecipazione (sentenza n. 357 del 1998; n. 61 del 1994) -, con termini congrui e cadenze procedimentalizzate, non solo nella fase di approvazione, ma estesa alla formazione del piano, con facoltà di intervento anche propositivo, oltre che di espressione di parere, da cui consegue un obbligo per la regione di prendere in considerazione i punti di vista prospettati dal comune. Pertanto non sussistono i vizi lamentati, essendo congrua ed effettiva la partecipazione di comuni interessati, tenuto anche conto della natura e finalità delle prescrizioni per una tutela ambientale e culturale.

6. - Le anzidette considerazioni in ordine alla natura e agli obiettivi di tutela estetico-culturali ed ambientali del PTPR escludono che abbia qualsiasi rilevanza la mancata fissazione di un limite massimo di durata del vincolo, in relazione alla previsione dell'art. 2 della legge n. 1187 del 1968.

Infatti, si è al di fuori dei vincoli urbanistici, ancorché le prescrizioni immediatamente precettive siano incluse in strumento avente carattere misto (urbanistico e di tutela culturale-ambientale), e si è in presenza di previsioni che non sono preordinate all'espropriazione e non comportano una inedificabilità assoluta, ma solo il mantenimento di costruzioni esistenti, oggetto di apposita valutazione per la tutela di un interesse esteticoculturale rilevante.

I beni, oggetto della contestazione, soggetti al vincolo di tutela delle cose di interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, comprendono fabbricati e terreni annessi (che includono anche una striscia di demanio marittimo lungo la spiaggia); sono ad una distanza assai ravvicinata dalla battigia e perciò rientrano nella previsione del quinto comma, lettera a) e del sesto comma del vigente art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; comprendono anche una porzione di superficie di demanio marittimo; costituiscono (dal 1911) l'Ospizio marino provinciale bolognese, intitolato poi ad Augusto Murri; fanno parte del "complesso delle colonie marine" e del "patrimonio delle colonie" del comune di Rimini, caso unico del litorale romagnolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5, terzo comma, e 6, secondo comma, della legge della Regione Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela ed uso del territorio), nel testo introdotto dagli artt. 2 e 3 della legge regionale 29 marzo 1980, n. 23 (Norme per l'acceleramento delle procedure relative agli strumenti urbanistici, nonché norme modificative ed integrative delle leggi regionali 31 gennaio 1975, n. 12, 24 marzo 1975, n. 18, 12 gennaio 1978, n. 2, 2 maggio 1978, n. 13, 1° agosto 1978, n. 26, 7 dicembre 1978, n. 47 e 13 marzo 1979, n. 7), nonché degli artt. 15 della legge regionale 5 settembre 1988, n. 36 (Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale), e 55 della predetta legge regionale n. 47 del 1978, sollevate, per violazione degli artt. 117 e 128 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione seconda, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2000.

Il Presidente: Mirabelli

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 27 luglio 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.