CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **180/2008** (ECLI:IT:COST:2008:180)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BILE** - Redattore: **MADDALENA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **19/05/2008**
Deposito del **30/05/2008**; Pubblicazione in G. U. **04/06/2008**
Norme impugnate: Art. 12, c. 2°, della legge della Regione Piemonte 19/02/2007, n. 3.
Massime: **32506**
Atti decisi: **ric. 20/2007**

SENTENZA N. 180 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 23 aprile 2007, depositato in cancelleria il 30 aprile 2007 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emiliano Amato per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con ricorso notificato il 23 aprile 2007 e depositato il successivo 30 aprile, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), pubblicata sul B.U.R. n. 8 del 22 febbraio 2007, denunciandone il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente premette che con la legge n. 3 del 2007 la Regione Piemonte ha istituito il Parco fluviale Gesso e Stura, nel cui àmbito sono individuate riserve naturali orientate per la conservazione dell'ambiente naturale, aree attrezzate e zone di salvaguardia, rispetto alle quali sono dettate norme di tutela (articoli da 7 a 10), di direzione ed amministrazione (art. 5) e di vigilanza (art. 11). In particolare, poi, il Parco fluviale viene regolato dagli strumenti di pianificazione specifica e dal piano d'area, il quale, secondo quanto disposto dalla norma censurata di cui all'art. 12, comma 2, «è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)». Peraltro, si osserva ancora nel ricorso, il comma 1 dello stesso art. 12 prevede che «Il Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della l.r. n. 12/1990, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica», là dove il piano d'area, per le aree istituite a Parco Naturale, rappresenta, in base all'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il «Piano per il Parco», il quale viene «adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello».

Ciò premesso, nel ricorso si sostiene che il denunciato art. 12, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2007, nell'assegnare al piano d'area la valenza anche di piano per la salvaguardia del paesaggio del territorio del Parco, determinerebbe «la equiparazione degli strumenti di pianificazione territoriale, intesi a disciplinare i profili naturalistici, fino a ricomprendere in sé ogni altra esigenza pianificatoria, compresa anche quella paesaggistica». Così facendo, verrebbe pregiudicata «la sovraordinazione funzionale, ovvero la prevalenza, della pianificazione paesaggistica rispetto non solo alla pianificazione territoriale ed urbanistica degli enti territoriali, ma anche agli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette, come disposto dai principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004».

Il Presidente del Consiglio deduce, inoltre, che le leggi regionali del Piemonte 22 marzo 1990, n. 12 [Nuove norme in materia di aree protette (Parchi naturali, Riserve naturali, Aree attrezzate, Zone di preparco, Zone di salvaguardia)] e 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici), alle quali si richiama la disposizione denunciata, andrebbero interpretate (come anche le leggi statali precedenti alla riforma portata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione»), in modo da non confliggere con il quadro di riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni delineato dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e, tuttavia, il loro contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera *s*), e comma terzo, Cost. dovrebbe essere comunque valutato alla luce del principio di continuità dell'ordinamento. Diversamente, invece, dovrebbe opinarsi quanto alla legge regionale n. 3 del 2007, entrata in vigore successivamente alla novella costituzionale ed ai princìpi fondamentali in materia paesaggistica dettati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), la quale, dunque, non potrebbe «che essere in armonia con i modelli di riparto di competenze ex art. 117 Cost.».

La difesa erariale osserva, quindi, che gli artt. 143, comma 3, e 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, delineano il procedimento di formazione dei piani paesaggistici «basato sulla possibilità della previa intesa, sull'accordo preliminare tra Stato e regione e sulla partecipazione degli organi ministeriali». Si precisa, poi, quanto alla «compatibilità della censurata disposizione regionale con la legislazione statale di principio», che l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, prevede, in relazione alla tutela del paesaggio, «la cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», stabilendo che «le disposizioni dei piani paesaggistici siano comunque prevalenti sulle disposizioni degli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette». In tal modo, la norma escluderebbe «non solo che la salvaguardia dei valori paesaggistici di un territorio protetto sia assicurata da strumenti di pianificazione diversi dalla pianificazione paesaggistica, ma anche che possa essere recessiva rispetto ad altre esigenze, urbanistiche o naturalistiche, regolate da diversi strumenti di pianificazione».

Ne deriverebbe, ad avviso del ricorrente, la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), nonché della legislazione di principio dettata dal d.lgs. n. 42 del 2004, in materia di «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che la sollevata questione venga dichiarata non fondata.

La Regione osserva, anzitutto, che la legge regionale n. 3 del 2007 richiama la legge regionale n. 12 del 1990, il cui art. 23, modificato dalla successiva legge regionale n. 36 del 1992, prevede per le aree istituite a parco naturale il Piano d'area, che costituisce il Piano per il Parco di cui all'art. 25, comma 1, della legge n. 394 del 1991, legge-quadro sulle aree protette, il quale è adottato dall'organismo di gestione del Parco ed approvato dalla Regione ed ha «valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici ed i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello». È in attuazione di tale principio, argomenta ancora la difesa regionale, che il citato art. 23 della legge regionale n. 12 del 1990 stabilisce che il piano d'area del parco, all'esito di un complesso procedimento di adozione, «sostituisce la pianificazione territoriale ed urbanistica di qualsiasi livello», esplicando effetti anche a norma dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge della Regione Piemonte n. 20 del 1989, la quale individua (art. 2, lettera *b*), fra gli strumenti di attuazione di tutela, «anche i piani dei parchi naturali regionali».

Alla luce della complessiva normativa, statale e regionale, richiamata, la Regione sostiene che «il Piano del parco nella disciplina regionale vigente non è una regolamentazione meramente settoriale espressa dall'ente di gestione dell'area protetta», ma rappresenta lo «strumento di pianificazione regionale territoriale e paesaggistica, vincolante anche la strumentazione urbanistica locale», il quale tutela il territorio del parco naturale «nella sua specificità di bene ambientale», provvedendo altresì ad una integrazione «nel sistema di protezione e valorizzazione dei beni ambientali paesaggistici sul territorio regionale».

La Regione Piemonte deduce, inoltre, che il ricorso statale non avrebbe indicato puntualmente le norme legislative assunte a princìpi fondamentali, richiamando la legge n. 394 del 1991, non abrogata dal d.lgs. n. 42 del 2004, senza, però, considerarne adeguatamente la portata. Sarebbero stati invece invocati gli artt. 143, comma 3, e 145, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, là dove, tuttavia, l'art. 143 ed il comma 5 dell'art. 145 non disciplinerebbero aspetti attinenti a quanto stabilito dalla disposizione regionale impugnata.

Quanto invece al comma 3 dello stesso art. 145, la Regione ribadisce che il piano del parco

naturale di cui all'art. 12 della legge regionale n. 3 del 2007, «non è affatto mero atto di pianificazione dell'ente gestore dell'area protetta, bensì è piano della Regione che provvede specificamente alla tutela paesaggistica dell'ambito considerato» e, quindi, risultando «a tutti gli effetti strumento di pianificazione paesaggistica della Regione», prevarrebbe sulla strumentazione urbanistica e territoriale locale di qualsiasi tipo, «sostituendosi ad essa, e dunque nient'affatto “recessiva rispetto ad altre esigenze”».

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), il quale così dispone: «Il piano d'area è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)».

Il ricorrente sostiene che tale norma vìoli l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost., giacché non rispetta il principio della «cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», che si desume dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. – La questione è fondata.

2.1. – L'art. 12 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007 prevede, al comma 1, che il «Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 12/90, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica». A sua volta, il citato art. 23 stabilisce, tra l'altro, che i Piani di area, aventi «validità a tempo indeterminato» (comma 4), presentano «indicazioni» che «sono efficaci e vincolanti dalla data di entrata in vigore delle deliberazioni del Consiglio regionale di approvazione dei Piani che sostituiscono la strumentazione territoriale ed urbanistica di qualsiasi livello» (comma 5) ed «esplicano i loro effetti anche a norma dell'articolo 1-*bis* della legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20» (comma 8), costituendo, altresì, «strumenti di previsione, guida ed indirizzo per la gestione delle aree oggetto di pianificazione e gli Enti di gestione hanno l'obbligo di rendere operative e di fare rispettare le indicazioni di piano» (comma 10).

Il Piano di area della Regione Piemonte viene a sostituire, in forza del comma 1 del citato art. 23 della legge regionale n. 12 del 1990, il Piano per il Parco che l'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) definisce come «strument[o] di attuazione delle finalità del parco naturale regionale»; peraltro, in base all'art. 2, alinea, della legge regionale n. 20 del 1989, al predetto Piano di area è affidata anche la «tutela e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesistici [...] a livello regionale, provinciale, comunale».

2.2. – Specifico rilievo assumono, nel delineato contesto, le norme recate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In base all'art. 135, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e «a tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il

territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati piani paesaggistici».

Il piano paesaggistico di cui all'art. 143 del medesimo decreto legislativo, elaborato secondo determinate fasi (comma 1), può anche essere frutto di intesa tra Stato e Regione (commi da 3 a 5); in tal caso, si ottiene una semplificazione dei procedimenti autorizzatori, ma l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono ciò (commi 4 e 5) «è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145» (comma 6).

L'art. 145, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», affida (comma 1) al Ministero per i beni e le attività culturali, anzitutto, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione», stabilendo, altresì, che (comma 2) «i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico».

Il medesimo art. 145 contempla, al comma 3, il principio di "prevalenza dei piani paesaggistici" sugli altri strumenti urbanistici, precisando, segnatamente, che: «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

Non può non rilevarsi, altresì, che, successivamente al deposito del ricorso, sono state apportate, tramite il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, talune modificazioni a varie disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, già modificato dal d.lgs. n. 157 del 2006 e, tra queste, anche al comma 3 dell'art. 145, con l'inserimento, nella prima parte della norma, dell'inciso, da riferirsi alle previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156, «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico» (art. 2, comma 1, lettera *r*, numero 4). È evidente, tuttavia, che la parte della disposizione che riguarda il principio di prevalenza dei piani paesaggistici, sulla quale il ricorrente impernia l'impugnazione, non è stata incisa da alcuna modificazione e, anzi, il più recente intervento del legislatore risulta nel segno di un rafforzamento del principio medesimo.

3. – Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la sentenza n. 367 del 2007, sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007).

Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006).

È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

4 – Alla luce di quanto evidenziato, la disciplina posta dal denunciato art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007, nel sostituire, pur nel solo àmbito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d'area al piano paesaggistico (giacché il primo è appunto «efficace per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004»), altera l'ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Sicché, la disposizione censurata, violando appunto l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, al tempo stesso, è norma interposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.