CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **358/1985** (ECLI:IT:COST:1985:358)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **22/10/1985**; Decisione del **18/12/1985**
Deposito del **21/12/1985**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **11305 11306 11307 11308**
Atti decisi:

N. 358

SENTENZA 18 DICEMBRE 1985

Deposito in cancelleria: 21 dicembre 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 1/1 s.s. dell'8 gennaio 1986.

Pres. PALADIN - Rel. CORASANITI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, delle Regioni

Sardegna, Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Puglia e Molise, notificati rispettivamente il 26 novembre 1984, il 24 novembre 1984, il 23 novembre 1984, il 19 luglio 1985, depositati in cancelleria il 30 novembre 1984, il 3 dicembre 1984, il 12 dicembre 1984, il 29 luglio 1985, ed iscritti ai nn. 51, 52, 53, 55, 56, 57 e 58 del registro conflitti 1984, e ai nn. da 23 a 36 del registro conflitti 1985, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Ministero per i beni culturali ed ambientali in data 21 settembre 1984 e di n. 14 decreti del predetto Ministero in data 18 aprile 1985.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 1985 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avv.ti Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano, Valerio Onida per la Regione Lombardia e Alberto Predieri per le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia, nonché l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 26 novembre e depositato il 30 novembre 1984 (Reg. confl. n. 51/84) la Provincia Autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione avverso il decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984 (pubblicato sulla G.U. n. 265 del 26 settembre 1984), recante dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici (c.d. decreto Galasso).

La ricorrente - dopo aver richiamato la disciplina di cui alla l. n. 1497/1939 e la delega disposta, per le Regioni a statuto ordinario, con l'art. 82 d.P.R. n. 616/1977 - rivendica la peculiare posizione costituzionalmente attribuita alla Provincia Autonoma di Bolzano in ordine alla tutela delle bellezze naturali, e risultante dall'art. 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16 e 21 d.P.R. n. 670/1972, recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e dalle norme di attuazione (d.P.R. n. 1064/1952; d.P.R. n. 381/1974; d.P.R. n. 48/1973), e ricorda che la Provincia ha disciplinato la tutela del paesaggio con la l. 25 luglio 1970, n. 16.

Ciò premesso, la Provincia Autonoma di Bolzano impugna il decreto ministeriale 21 settembre 1984 sia nella parte in cui sottopone a vincolo una vasta serie di beni, individuati per categorie (art. 1), sia in quella ove è prevista l'individuazione, a cura degli organi periferici del Ministero, di aree - nell'ambito delle zone vincolate ex art. 1, di quelle comprese negli elenchi redatti ai sensi della l. n. 1497/1939, e di altre zone di interesse paesistico - in cui sono vietate, fino al 31 dicembre 1985, modificazioni dell'assetto del territorio, nonché opere edilizie e lavori (art. 2).

Rileva infatti la ricorrente che il suddetto provvedimento, qualora sia interpretato nel senso della sua applicabilità anche nel territorio della Provincia Autonoma (nel decreto sono "fatte salve" le competenze delle Regioni a statuto speciale, ma nulla è detto a proposito delle Province Autonome di Trento e Bolzano), è lesivo delle attribuzioni costituzionali di quest'ultima, emergenti dalla normativa sopra richiamata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, rileva che non vi è materia per il conflitto, in quanto il decreto costituisce espressione dei poteri statali riconosciuti dall'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977 (concernente le sole Regioni a statuto ordinario) e contiene esplicita salvezza delle competenze delle Regioni a statuto

speciale, sicché non è certamente applicabile nei territori dove la tutela dei beni ambientali è governata da assetti istituzionali nell'ambito dei quali non si inseriscano i poteri statali previsti dall'art. 82 Cost., qual è il caso della Provincia Autonoma di Bolzano, che, secondo lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (art. 8 d.P.R. n. 670/1972), ha competenza propria in materia di tutela del paesaggio.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha depositato memoria, in cui rileva che la l. 8 agosto 1985, n. 431 - nella quale è stato sostanzialmente trasfuso il "decreto Galasso" - non ha determinato la cessazione della materia del contendere, non avendo comportato l'annullamento ex tunc del decreto.

Quanto alla decisione del TAR Lazio 31 maggio 1985, n. 1548, essa ha inciso esclusivamente sull'art. 1 del "decreto Galasso", sicché l'impugnazione resta attuale in relazione all'art. 2 del suddetto provvedimento.

La ricorrente dichiara infine di considerare tutelato il proprio interesse qualora il Ministero dia atto dell'inapplicabilità del "decreto Galasso" nel territorio provinciale (il che l'Avvocatura dello Stato ha già fatto nell'atto di intervento).

2. - Con ricorso notificato il 26 novembre 1984 e depositato il 30 novembre 1984 (Reg. confl. n. 52/84), la Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione avverso il decreto del Ministero dei beni culturali e ambientali 21 settembre 1984.

La ricorrente - dopo aver richiamato la disciplina di cui alla l. n. 1497/1939 e la delega disposta, per le Regioni a statuto ordinario, con l'art. 82 d.P.R. n. 616/1977 - rivendica la peculiare posizione costituzionalmente attribuita alla Regione Sardegna in tema di tutela delle bellezze naturali, e risultante dall'art. 3, lett. f, l. cost. n. 3/1948 (Statuto speciale), e dagli art. 58 del d.P.R. n. 348/1979 (Norme di attuazione) e 57 dello stesso d.P.R. (norma che riproduce testualmente l'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977).

Ciò premesso, la Regione Sardegna deduce che il "decreto Galasso", qualora sia ritenuto applicabile anche nel suo territorio (nonostante l'espressa salvezza delle competenze delle Regioni a statuto speciale contenuta nel provvedimento), è invasivo, sia nell'art. 1 (sottoposizione a vincolo di beni individuati per categorie) che nell'art. 2 (previsione del divieto assoluto di inedificabilità), della competenza regionale, sotto vari profili:

a) il Ministero, nell'adottare il provvedimento ha richiamato il potere riconosciutogli dall'art. 82 d.P.R. n. 616/1977, ma tale normativa concerne esclusivamente le Regioni a statuto ordinario, laddove per la Sardegna vige l'art. 57 d.P.R. n. 348/1979, al quale il decreto non fa riferimento.

b) L'art. 57 d.P.R. n. 348/1979 (così come l'art. 82 d.P.R. n. 616/1977 per le Regioni a statuto ordinario) riconosce allo Stato il potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvati dalla Regione e quello cautelare di inibire lavori o disporne la sospensione per evitare pregiudizio a beni anche non vincolati, mentre il "decreto Galasso" non è riconducibile in nessuna delle suddette categorie di provvedimenti in quanto non integra elenchi regionali né adotta cautele, ma sottopone autonomamente a vincolo vastissime aree del territorio.

c) L'atto impugnato non è qualificabile come manifestazione del potere di indirizzo e coordinamento riconosciuto allo Stato (art. 2 d.P.R. n. 348/1979), sia perché non formula direttive, ma impone in concreto un vincolo, sia perché non adottato dal Consiglio dei ministri; né come espressione del potere di sostituzione riconosciuto al Governo (art. 3 d.P.R. n. 348/1979; art. 33 d.P.R. n. 480/1975), difettandone il presupposto (persistente inattività degli organi regionali) e la competenza (del Consiglio dei ministri).

d) Il provvedimento è lesivo dell'art. 57, lett. a), d.P.R. n. 348/1979, in quanto adottato

senza aver sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali (ma solo il Comitato di settore per i beni ambientali ed architettonici), né il Comitato regionale per i beni culturali (istituito ai sensi dell'art. 35 d.P.R. n. 805/1975).

e) L'art. 2 del "decreto Galasso" si rivolge ad organi periferici che vanno individuati nelle Sezioni delle bellezze naturali delle Sovrintendenze, trasferite alla Regione Sardegna dall'art. 74 d.P.R. n. 348/1979, ed è quindi invasivo della competenza regionale, in quanto dispone in ordine all'esercizio di funzioni di uffici non più statali, bensì regionali.

La Regione formula altresì istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, contesta la fondatezza del ricorso osservando quanto segue.

Il provvedimento impugnato è stato legittimamente adottato nell'esercizio del potere di "integrazione" degli elenchi previsto dall'art. 57 d.P.R. n. 348/1979, che riproduce testualmente l'art. 82 d.P.R. n. 616/1977.

L'imposizione del vincolo non mediante la designazione di specifiche località, bensì per mezzo della descrizione di tratti territoriali caratteristici (fasce marittime, lacuali e fluviali; ghiacciai; boschi e foreste) costituisce espressione di una lettura evolutiva della l. n. 1497/1939 alla luce dell'art. 9 Cost., al fine di assicurare la massima copertura all'area di interesse generale che è fatta oggetto di garanzia costituzionale all'insegna della tutela del "paesaggio", inteso non solo come valore estetico, ma anche come valore di testimonianza storica.

Le dedotte violazioni procedimentali, non ammissibili in sede di conflitto in quanto attinenti al corretto esercizio e non alla titolarità del potere, sono comunque infondate, in quanto l'art. 82 d.P.R. n. 616/1977 delinea, per l'integrazione degli elenchi - come era consentito dalla legge delega, avuto riguardo al suo oggetto ed ai criteri direttivi - un procedimento diverso da quello previsto dalla l. n. 1497/1939, che richiede esclusivamente il parere del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, al quale può considerarsi equipollente, in ragione dell'articolazione di detto organo in Comitati di settore, il parere nella specie formulato dal Comitato per i beni culturali e ambientali.

Quanto al divieto di inedificabilità di cui all'art. 2 del provvedimento impugnato, esso costituisce corretta espressione del potere di definire, in sede di imposizione (integrativa) del vincolo, le concrete limitazioni da esso derivanti. Per l'attuazione di tale disposizione, inoltre, ben poteva il Ministero affidare, come ha fatto, attività di carattere istruttorio e propositorio ai suoi uffici periferici (Sovrintendenze).

La Regione Sardegna ha depositato memoria, nella quale svolge considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle formulate dalla Prov. di Bolzano e precedentemente riassunte.

3. - Con ricorso notificato il 24 novembre 1984 e depositato il 3 dicembre 1984 (Reg. confl. n. 53/84) la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione avverso il decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984, pubblicato sulla G.U. n. 265 del 26 settembre 1984.

La ricorrente, dopo aver richiamato la disciplina dettata dalla l. n. 1497/1939, il trasferimento alle Regioni della competenza in tema di piani territoriali paesistici (art. 1, comma quarto, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8) e la delega alle medesime delle competenze in tema di bellezze naturali (art. 82 d.P.R. n. 616/1977), dichiara di condividere - avendolo già concretamente attuato nell'esplicazione delle funzioni - l'intento, perseguito dal provvedimento impugnato, di assicurare una effettiva tutela dell'ambliente naturale, e, conseguentemente,

non impugna l'art. 1 del decreto, che sottopone a vincolo una serie di luoghi definiti con riferimento ad intere categorie, ma sottopone a gravame esclusivamente l'art. 2, in base al quale gli organi periferici del Ministero debbono individuare, nell'ambito delle zone vincolate ai sensi dell'art. 1, di quelle comprese negli elenchi delle bellezze naturali, e di altre zone, le aree nelle quali sono vietate, sino al 31 dicembre 1985, modificazioni dell'assetto del territorio nonché opere edilizie e lavori. Quest'ultima disposizione, infatti, è invasiva della competenza regionale sotto vari profili.

Essa concretizza violazione degli artt. 117 e 118 Cost., dell'art. 1 d.P.R. n. 8/1972; degli artt. 80 e 82 d.P.R. n. 616/1977; della l. n. 1497/1939, in quanto: a) la misura di salvaguardia del temporaneo divieto di qualsiasi opera, lavoro o modificazione del territorio non è prevista dalla l. n. 1497/1939; b) tale misura non è riconducibile all'esercizio del potere cautelare di cui all'art. 82, ultimo comma, d.P.R. n. 616/1977, che presuppone l'esistenza di specifici lavori, fonte di specifico pregiudizio; c) in realtà trattasi di misura di salvaguardia finalizzata ad anticipare gli effetti di un provvedimento di pianificazione paesistica, la cui adozione interferisce con la competenza trasferita alle Regioni con il d.P.R. n. 8/1972.

Dalla ricordata non riconducibilità dell'attività di cui all'art. 2 del decreto impugnato nell'ambito dei poteri conservati al Ministero dall'art. 82, ultimo comma, d.P.R. n. 616/1977, deriva, inoltre, che essa si risolve nell'esercizio di provvedimenti di tutela riservati dall'art. 82, comma secondo, lett. e), d.P.R. n. 616/1977, alle Regioni.

Infine, l'individuazione di aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta è lesiva dell'art. 11 l. n. 281/1970; dei d.P.R. n. 8 e n. 11/1972; degli artt. 66, 68, 69, 83, 90, 97 del d.P.R. n. 616/1977, in quanto incide sui poteri spettanti alle Regioni sui beni del demanio e del patrimonio regionale e comunque su spazi di territorio assoggettati a poteri normativi e amministrativi delle Regioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura, contesta la fondatezza del ricorso, osservando che, senza dubbio, la competenza in tema di piani paesistici spetta alle Regioni, ma che ciò non esclude che in sede di imposizione del vincolo da parte del Ministero, ad integrazione degli elenchi delle bellezze naturali (art. 82 d.P.R. n. 616/1977), sia consentito, in via conservativa, nelle more dell'adozione dei piani paesistici, definire le concrete limitazioni derivanti dal vincolo (come prevede, per le bellezze individue, l'art. 11, comma secondo, R.D. n. 1357/1940), che, nella specie, si concretizzano nel divieto assoluto di edificabilità, e cioè in una limitazione espressamente contemplata, come effetto del vincolo, dall'art. 16 della l. n. 1497/1939.

La Regione Lombardia ha depositato memoria, con la quale, dopo aver rilevato che, nelle more del giudizio, è intervenuta la l. n. 431/1985, osserva che l'art. 1-ter della suddetta legge, il quale attribuisce alle Regioni il potere di individuare le aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta, ha determinato l'abrogazione dell'art. 2 del "decreto Galasso", e la conseguente cessazione, per il futuro, del potere ministeriale di adottare provvedimenti di individuazione di aree sottoposte a vincolo di inedificabilità assoluta, e di procedere alla loro pubblicazione sulla G.U., costituente condizione di efficacia giuridica del provvedimento.

Rileva altresì che l'art. 1-quinquies della l. n. 431/1985 sottopone al regime di cui all'art. 1-ter i beni già individuati ai sensi dell'art. 2 del "decreto Galasso" con decreti pubblicati anteriormente all'entrata in vigore della legge, svolgendo in tal modo una funzione di raccordo tra la nuova normativa e quella precedente, senza alcun effetto di novazione della fonte del potere esercitato, né di convalida degli atti emanati nell'esercizio di tale potere, il cui fondamento resta il "decreto Galasso", che funge quindi da presupposto di fatto della disciplina dell'art. 1-quinquies.

Aderendo a tale interpretazione - ad avviso della Regione Lombardia - dovrebbe dichiararsi

cessata la materia del contendere, non essendo stato esercitato, in riferimento al territorio regionale, il potere ministeriale di cui all'art. 2 del "decreto Galasso", con provvedimenti pubblicati sulla G.U. prima dell'entrata in vigore della l. n. 431/1985, e non essendo lo stesso più esercitabile dopo tale data.

L'interesse della Regione, per converso, permane - soggiunge la ricorrente - ove si ritenga che il potere ministeriale sia sopravvissuto alla l. n. 431/1985, o, comunque, che sia consentito al Ministero pubblicare, successivamente all'entrata in vigore della legge, provvedimenti adottati in epoca anteriore, come, di fatto, sta avvenendo.

In tale evenienza, si solleva espressa eccezione di incostituzionalità dell'art. 1-quinquies della l. n. 431/1985, in quanto fonte del persistente potere ministeriale, in riferimento agli stessi parametri già indicati in sede di proposizione del conflitto.

Nel merito, la ricorrente ribadisce quanto già dedotto nel ricorso sulla illegittimità dell'art. 2 del "decreto Galasso", che non è riconducibile al potere di imporre (in via integrativa) il vincolo specificandone i limiti concreti (inedificabilità), in quanto tale specificazione è prevista (art. 11 r.d. n. 1357/1940) solo per le "bellezze individue", né al potere cautelare ex art. 82, ultimo comma, d.P.R. n. 616/1977, del quale sono diversi i presupposti e l'efficacia temporale, ma va ritenuto invasivo della competenza regionale in tema di piani paesistici.

4. - Con ricorso notificato il 23 novembre 1984 e depositato il 12 dicembre 1984 (Reg. confl. n. 55/84), la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione avverso il decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984.

Ad avviso della ricorrente il provvedimento è invasivo della sfera di competenza trasferita alle Regioni in tema di piani territoriali paesistici (d.P.R. n. 8/1972) e di quella ad esse delegata in materia di beni ambientali (art. 82 d.P.R. n. 616/1977) in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost..

Il decreto oscilla fra quattro ipotesi: a) esigenza di coordinamento delle attività regionali; b) intervento giustificato dalla mancanza di piani paesistici; c) esercizio del potere integrativo degli elenchi delle bellezze naturali; d) esercizio del potere cautelare di inibire o sospendere lavori pregiudizievoli. In realtà, esso non è riconducibile in nessuna delle categorie di provvedimento suindicati, ma si pone come determinazione atipica, non prevista da alcuna legge. Osserva infatti la Regione - dopo aver diffusamente richiamato la disciplina dettata dalla l. n. 1497/1939 sulla tutela delle bellezze naturali, dal d.P.R. n. 8/1972 che ha trasferito alle Regioni la competenza in tema di piani paesistici, e dal d.P.R. n. 616/1977 che ha delegato alle Regioni la competenza in materia di beni ambientali (salvi i poteri statali espressamente menzionati nell'art. 82); ed aver ricordato la normativa regionale emanata per la gestione del territorio - che in relazione alle quattro diverse ipotesi formulate si riscontrano carenze procedimentali o di difetto di presupposti.

a) Il coordinamento comporta infatti un atto di indirizzo collegiale del Consiglio dei ministri.

b) L'integrazione-sostituzione di piani paesistici non è prevista da alcuna norma di legge, essendo la materia trasferita alle regioni (d.P.R. n. 8/1972), sicché è invasivo della competenza regionale l'art. 2 del decreto impugnato (concernente il divieto di edificabilità), che configura dei micropiani paesistici affidati alle Sovrintendenze dei beni culturali, e cioè ad organi periferici privi di ogni potere in tema di beni ambientali, a seguito del trasferimento alle Regioni delle Sezioni delle bellezze naturali delle Sovrintendenze (art. 111 d.P.R. n. 616/1977).

c) Il potere di integrare gli elenchi, ex art. 82, comma secondo, lett. a), d.P.R. n. 616/1977, deve esplicarsi in conformità della legge di settore (l. n. 1497/1939), mentre, nella specie, sono

stati vincolati non già singoli specifici beni (come prevedono gli artt. 3 e 4 l. cit.), bensì una serie di beni individuati per categorie, prescindendo altresì dal subprocedimento di formazione degli elenchi da parte delle Commissioni provinciali (artt. 3 e 4 l. cit.), e sostituendo al parere del Consiglio nazionale per i beni culturali (previsto dall'art. 82, comma secondo, lett. a, d.P.R. n. 616/1977, nel quale vi è un rappresentante per ogni Regione) quello del Comitato di settore, dove tale rappresentanza non è completa.

d) Il potere cautelare ex art. 82, ultimo comma, d.P.R. n. 616/1977, infine, può essere esercitato per salvaguardare, provvisoriamente, beni non vincolati, in attesa degli elenchi, laddove, nella specie, si è imposto un divieto assoluto di edificabilità a tempo predeterminato (sino al 31 dicembre 1985), che la legge ignora, su beni già vincolati.

In estremo subordine, qualora si voglia individuare nel "decreto Galasso" un provvedimento diverso, per funzione e procedimento, da quelli previsti dalla l. n. 1497/1939, la Regione solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 82 d.P.R. n. 616/1977, in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto esulava dalla delega conferita con l. n. 382/1975 il potere di innovare le norme di settore.

Con altri ricorsi, tutti notificati il 23 novembre 1984 e depositati il 12 dicembre 1984, la regione Emilia Romagna (Reg. confl. n. 56/84), la Regione Umbria (Reg. confl. n. 57/84), e la Regione Puglia (Reg. confl. n. 58/84) hanno proposto anch'esse, in termini sostanzialmente coincidenti con il ricorso della Regione Toscana sopra riassunto, conflitto di attribuzione avverso il "decreto Galasso".

Resiste il Presidente del Consiglio dei ministri con deduzioni dell'Avvocatura dello Stato che riproducono quelle già richiamate nel precedente n. 3.

Le Regioni Toscana, Emilia Romagna, Umbria e Puglia hanno depositato memoria, nella quale rilevano che, a seguito dell'emanazione della l. n. 431/1985, la materia del contendere è cessata, in relazione all'art. 1 del provvedimento, essendo venute meno le censure che contestavano violazione della riserva di legge in tema di individuazione dei beni da sottoporre a vincolo.

Per quanto concerne il potere ministeriale di individuare specifiche aree da assoggettare a vincolo di inedificabilità assoluta (art. 2 del provvedimento), esso sembra cessato a decorrere dalla data di entrata in vigore della l. n. 431/1985.

Tale conclusione - ad avviso delle ricorrenti - è confermata dal tenore dell'art. 1-quinquies della legge citata, che include i beni già individuati ex art. 2 del "decreto Galasso" nel regime di vincolo di immodificabilità sino all'adozione dei piani paesistici da parte delle Regioni ex art. 1-ter della legge, nel presupposto che il potere ministeriale sia venuto meno, poiché, diversamente, non vi sarebbe stata ragione di mantenere gli assetti, prevedendo l'equiparazione di regime tra beni perimetrati dal Ministero prima dell'entrata in vigore della l. n. 431/1985 e beni successivamente perimetrati dalle Regioni.

Ove la Corte aderisca alla suddetta interpretazione, le Regioni riconoscono di non aver più interesse al ricorso. Per contro, l'interesse permane qualora si ritenga persistente il potere ministeriale di cui all'art. 2 del "decreto Galasso".

5. - Con n. 14 ricorsi tutti notificati il 19 luglio 1985 e depositati il 29 luglio 1985 (nn. 23-36/85 Reg. confl.), la Regione Molise ha sollevato conflitto di attribuzione avverso n. 14 decreti del Ministero per i beni culturali e ambientali (tutti pubblicati sulla G.U., suppl. ord., n. 118 del 21 maggio 1985), contenenti dichiarazione di notevole interesse pubblico di specifiche località e l'imposizione, per esse, del divieto, fino al 31 dicembre 1985, di modificazioni del territorio nonché di opere e lavori, ai sensi dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984.

La ricorrente rileva che l'art. 1 del d.m. 21 settembre 1984 è stato annullato dal TAR Lazio con la sentenza 31 maggio 1985, n. 1548, che non ha invece preso in esame l'art. 2 del decreto.

La Regione Molise svolge, quindi, in riferimento al "decreto Galasso" nel suo complesso, considerazioni sostanzialmente coincidenti con quelle già riassunte nel precedente n. 4 in relazione alle stesse norme parametro.

Con specifico riguardo ai decreti impugnati, osserva infine la ricorrente che con essi è stata data attuazione all'art. 2 del "decreto Galasso", procedendo all'individuazione delle aree nelle quali è operante il divieto assoluto di edificabilità come previsto dalla suddetta norma.

I provvedimenti in oggetto sono ritenuti invasivi della competenza regionale, in quanto impongono una limitazione che può validamente scaturire solo dal piano territoriale paesistico, che è di esclusiva competenza regionale (d.P.R. n. 8/1972).

Resiste il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, osservando preliminarmente che, rappresentando i decreti impugnati provvedimenti meramente attuativi dell'art. 2 del "decreto Galasso", non tempestivamente impugnato dalla Regione Molise, il ricorso è inammissibile.

In subordine e nel merito deduce che legittimamente lo Stato, in sede di imposizione (in via integrativa) del vincolo, ha precisato anche gli effetti del vincolo, coincidenti, nella specie, con l'inedificabilità assoluta, e cioè con una limitazione non esorbitante dai mezzi di tutela paesistica apprestati dalla l. n. 1497/1939, come risulta dall'art. 16 l. cit..

Considerato in diritto:

1. - Poiché i conflitti di attribuzione sollevati con i ricorsi in epigrafe presentano identità o connessione di oggetto, i relativi giudizi possono essere riuniti e definiti con una decisione.

2. - Un primo gruppo di conflitti (ricorsi: Provincia di Bolzano, n. 51/84; Regione Sardegna, n. 52/84; Regione Lombardia, n. 53/84; Regione Toscana, n. 55/84; Regione Emilia Romagna, n. 56/84; Regione Umbria, n. 57/84; Regione Puglia, n. 58/84) concerne il decreto del Ministero dei beni culturali e ambientali 21 settembre 1984, decreto col quale:

a) è pronunciata, ad integrazione degli elenchi delle bellezze naturali e d'insieme di cui alla legge n. 1497 del 1939, dichiarazione di notevole interesse pubblico (con conseguente assoggettamento a vincolo paesaggistico) di una serie di località e di beni identificati in relazione a caratteristiche obbiettive (fasce costiere marittime o lacustri per una data profondità, corsi d'acqua pubblici e relative ripe, montagne per la parte eccedente una data altitudine, ghiacciai e circhi glaciali, parchi e riserve con i relativi territori di protezione esterna, boschi e foreste, aree assegnate ad università agrarie e zone gravate da usi civici): art. 1;

b) è prevista l'individuazione da parte dell'amministrazione statale - nell'ambito: sia delle zone suindicate, sia delle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della legge n. 1497 del 1939, sia di altre zone di interesse paesistico - di aree che vengono a essere sottoposte a vincolo di immodificabilità (divieto di modificazioni dell'assetto del territorio) e di inedificabilità (divieto di opere edilizie e lavori): vincoli imposti (fino al 31 dicembre 1985) in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica, e quindi aventi natura di vincoli di salvaguardia: art. 2.

Un secondo gruppo di conflitti (14 ricorsi della Regione Molise dal n. 23/85 al n. 36/85) concernono altrettanti decreti del Ministero per i beni culturali e ambientali - tutti in data 18 aprile 1985 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale suppl. ordinario n. 118 del 21 maggio 1985 -, con i quali, in riferimento all'art. 2, u.p., del decreto precedente, vengono dichiarate di notevole interesse pubblico specifiche località e imposti sulle medesime i vincoli suindicati.

3. - La Provincia di Bolzano impugna l'intero decreto 21 settembre 1984, deducendo l'invasione delle competenze riservate ad essa Provincia in tema di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, di tutela del paesaggio, di usi civici, di alpicoltura e parchi, di agricoltura e foreste, dallo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige d.P.R. n. 670 del 1972 (art. 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e art. 16) e dalle norme di attuazione: competenze peraltro già esercitate in via legislativa.

La Regione Sardegna impugna anche essa l'intero decreto 21 settembre 1984, deducendo, per quanto concerne l'art. 1, l'invasione delle competenze ad essa riservate dallo statuto speciale (l. cost. n. 3 del 1948) in tema di protezione della natura, riserve e parchi naturali e in tema di bellezze naturali (artt. 58 e 57, quest'ultimo riproduttivo, nel contenuto, dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977) e, per quanto concerne l'art. 2, la violazione delle competenze ad essa riservate dallo statuto speciale in tema di impiego di uffici trasferiti (art. 74).

Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, impugnano anche esse l'intero decreto 21 settembre 1984, deducendo, in relazione a varie ipotesi di qualificazione del contenuto, o dei contenuti, del provvedimento impugnato:

a) l'invasione - mediante la violazione delle norme sulla gerarchia e competenza delle fonti, dell'art. 97 Cost., delle norme sostanziali e procedimentali di settore in materia di bellezze naturali (art. 3 ss. legge n. 1497 del 1939) e di quelle sul riparto di attribuzione (legge n. 382 del 1975 e d.P.R. n. 616 del 1977) - delle competenze riservate alle Regioni in tema di governo del territorio e di protezione dei beni ambientali, e particolarmente dall'art. 82 del detto decreto n. 616 del 1977, salvo a ritenere l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 76 Cost. e con la legge di delega n. 382 del 1975, del comma primo (recte: secondo), lett. a), e del comma ultimo dello stesso art. 82, se interpretati come innovativi della normativa di settore e pertanto come legittimanti il provvedimento impugnato;

b) l'invasione - anche mediante la violazione delle indicate norme sul riparto di attribuzione, se correttamente interpretate, e di quelle sul trasferimento degli uffici statali alle Regioni (art. 111 d.P.R. n. 616 del 1977) - delle competenze riservate alle Regioni in tema di formazione dei piani territoriali paesistici (d.P.R. n. 8 del 1972).

La Regione Lombardia impugna il solo art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, deducendo l'invasione - anche mediante la violazione delle norme sostanziali di settore in tema di bellezze naturali (legge n. 1497 del 1939) e di quelle sui residui poteri dello Stato in materia (art. 82, ultimo comma, d.P.R. n. 616 del 1977) - delle competenze riservate alle Regioni in materia di protezione ambientale (articoli 80 e 82 d.P.R. n. 616 del 1977) e in materia di redazione dei piani territoriali paesistici (d.P.R. n. 8 del 1972); nonché l'invasione delle competenze spettanti alle Regioni in tema di corsi d'acqua e relative ripe, di parchi e riserve regionali, di boschi e foreste, di zone assegnate alle università agrarie e di zone gravate da usi civici (artt. 90 e 97 d.P.R. n. 616 del 1977; art. 83 stesso decreto; artt. 66, 68 e 69 stesso decreto; art. 1, comma terzo, d.P.R. n. 11 del 1972 e art. 66, commi quinto e sesto, d.P.R. n. 616 del 1977).

La Regione Molise, impugnando con quattordici ricorsi dal contenuto argomentativo sostanzialmente identico, gli altrettanti decreti ministeriali 18 aprile 1985, deduce l'invasione della competenza riservata alle Regioni in tema di formazione di piani territoriali paesistici con

il d.P.R. n. 8 del 1972.

4. - È sopravvenuta la sentenza del TAR del Lazio 31 maggio 1985, n. 1548, con la quale è stato annullato l'art. 1 del decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984.

È sopravvenuto il decreto-legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, con la quale, fra l'altro:

a) è introdotta, sotto forma di novellazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, cui viene all'uopo aggiunto un quinto comma, una norma dal contenuto analogo al precetto espresso con l'annullata disposizione dell'art. 1 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, in quanto costitutiva di vincolo paesaggistico su una serie di località e di beni individuati in modo analogo a quello seguito nella disposizione annullata (art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, come sostituito dalla l. n. 431 del 1985);

b) è stabilita l'adozione, in riferimento ai beni ed alle aree elencati nel comma aggiunto all'art. 82 suindicato, di una "specifica" disciplina d'uso e di valorizzazione ambientale del relativo territorio da parte delle Regioni, mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistici territoriali con "specifica" considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvare entro il 31 dicembre 1986 (art. 1-bis, aggiunto dalla l. n. 431 del 1985 all'art. 1 del d.l. n. 312); è prevista l'individuazione da parte delle Regioni, nell'ambito, sia delle zone indicate nell'art. 1, sia delle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della legge n. 1497 del 1939, sia di altre zone di interesse paesistico, di aree che sono sottoposte a vincoli di salvaguardia identici nel contenuto a quelli previsti dall'art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, fino all'adozione dei piani di cui all'art. 1-bis (art. 1-ter, aggiunto dalla l. n. 431 del 1985 all'art. 1 del d.l. n. 312); è disposto che fra le aree sottoposte a tali vincoli sono (automaticamente) inclusi le aree e i beni individuati ai sensi del detto art. 2 (ultima parte) del decreto ministeriale 21 settembre 1984 (art. 1-quinquies, aggiunto dalla l. n. 431 del 1985 all'art. 1 del d.l. n. 312).

5. - Ciò posto, il ricorso della Provincia di Bolzano contro il decreto ministeriale 21 settembre 1984 va dichiarato inammissibile anche indipendentemente dalle sopravvenienze prima indicate. Tale ricorso è proposto per il caso che il decreto debba ritenersi esteso alla detta Provincia, munita di competenza esclusiva specifica in tema di tutela del paesaggio, sebbene il decreto stesso sia formulato con stretto riferimento alla normativa sulla devoluzione di competenze relativa alle Regioni ordinarie e particolarmente all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977. E l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri ha espressamente riconosciuto che il decreto impugnato non riguarda la Provincia di Bolzano, argomentando dalle stesse ragioni addotte da quest'ultima. Deve pertanto negarsi l'interesse della Provincia a coltivare il conflitto.

Gli altri ricorsi - disattesa in ordine a quelli proposti dalla Regione Molise contro i decreti 18 aprile 1985 l'eccezione di inammissibilità per mancata tempestiva impugnazione del decreto 21 settembre 1984, dovendosi riconoscere che di questo essi, in quanto contengono autonome determinazioni, non sono meramente applicativi - vanno tutti dichiarati inammissibili in relazione alle sopravvenienze prima indicate, per ragioni attinenti alla eliminazione radicale o alla inidoneità dell'oggetto della impugnazione, le quali precedono nell'ordine logico altre eventuali ragioni attinenti alla deducibilità dei motivi dell'impugnazione.

Per quanto concerne le censure dirette contro l'art. 1 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, l'inammissibilità sopravvenuta discende dall'annullamento, ovviamente retroattivo, della detta disposizione pronunciata con la sentenza del TAR del Lazio n. 1548 del 1985. Né l'introduzione con l'art. 1 del d.l. n. 312, come sostituito dalla legge n. 431 del 1985, di una norma dal contenuto analogo al precetto della disposizione annullata (in quanto costitutiva di

vincolo paesaggistico su una serie di località e di beni individuali in modo analogo a quello seguito nella detta disposizione) restituisce ammissibilità ai conflitti, trattandosi in ogni caso di operazione normativa, che, per la sua natura legislativa, si sottrae, e sottrae i suoi effetti, all'esperimento del conflitto di attribuzione.

Per quanto concerne le censure dirette contro l'art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, e i ricorsi contro i decreti ministeriali 18 aprile 1985 (pubblicati nella Gazzetta Ufficiale supplemento n. 118 del 21 maggio 1985) emanati in riferimento al detto art. 2, l'inammissibilità sopravvenuta discende dalla normativa introdotta con gli artt. 1-bis, 1-ter e 1-quinquies aggiunti al d.l. n. 312 dalla legge n. 431 del 1985, il cui contenuto è stato sopra riprodotto.

Con tale normativa, infatti, da un lato (art. 1-ter) è stato previsto un nuovo procedimento per la costituzione dei vincoli di salvaguardia di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, procedimento rimesso - in relazione alla definizione degli "adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica" ivi contemplati come "piani paesistici territoriali" o come "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" da redigere ad opera delle Regioni entro il prorogato termine del 31 dicembre 1986 (art. 1-bis) - alle Regioni. Dall'altro (art. 1-quinquies) è stato sostituito al meccanismo produttivo di effetti - vincoli di salvaguardia - azionato dai decreti ministeriali 18 aprile 1985 un nuovo meccanismo produttivo, che, per la sua natura di atto legislativo, si sottrae, e sottrae gli effetti così recuperati, quanto alla loro produzione, all'esperimento del conflitto di attribuzione.

È appena il caso di avvertire che il recupero concerne gli effetti già prodottisi, e quindi i vincoli di salvaguardia già operanti alla data di entrata in vigore della nuova legge - in tal senso deve intendersi l'espressione "individuali" - e che questa Corte con la presente decisione non prende posizione sui mezzi di tutela dati contro i medesimi se non nel senso, già espresso, di negare l'esperibilità, quanto alla loro istituzione, del conflitto di attribuzione.

6. - È assorbita la pronuncia sull'istanza, avanzata dalla Regione Sardegna, di sospensione del decreto ministeriale 21 settembre 1984.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i 21 ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato contro il decreto del Ministero dei beni culturali e ambientali 21 settembre 1984, dalla Provincia di Bolzano (R.C. n. 51/84);

dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati contro il decreto del Ministero dei beni culturali e ambientali 21 settembre 1984: dalla Regione Sardegna, con ricorso notificato il 26 novembre 1984 (R.C. n. 52/1984); dalla Regione Lombardia, con ricorso notificato il 24 novembre 1984 (R.C. n. 53/1984); dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 23 novembre 1984 (R.C. n. 55/1984); dalla Regione Emilia Romagna, con ricorso notificato il 23 novembre 1984 (R.C. n. 56/1984); dalla Regione Umbria, con ricorso notificato il 23 novembre 1984 (R.C. n. 57/1984); dalla Regione Puglia, con ricorso notificato il 23 novembre 1984 (R.C. n. 58/1984);

dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati contro n. 14 decreti del Ministero dei beni culturali e ambientali - tutti in data 18 aprile 1985 e concernenti dichiarazione di notevole interesse pubblico delle seguenti località: zona circostante l'invaso del Liscione; zone del comprensorio delle Mainarde e dell'Alta Valle del Volturno; zona sita nel Comune di Bonefro; zona collinare nel Comune di S. Giuliano di Puglia; parte del territorio comunale di Colletorto; zona del Comune di Portocannone; parte del territorio del Comune di Montorio nei Frentani; zona del Comune di Rotello; zona del Comune di Santa Croce di Magliano; zona del Comune di S. Martino in Pensilis; zona sita nel Comune di Boiano; zone ricadenti nei Comuni di Montenero di Bisaccia e altri; zona montuosa in località La Montagnola-Colle dell'Orso ricadente nel Comune di Frosolone e altri; zone del comprensorio del massiccio del Matese ricadenti nel Comune di Roccamandolfi e altri - con n. 14 ricorsi della Regione Molise, tutti notificati il 19 luglio 1985 (R.C. nn. da 23 a 36/1985).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1985.

F.to: LIVIO PALADIN - ORONZO REALE - ALBERTO MALAGUGINI - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.