# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1031/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1031)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **08/03/1988**; Decisione del **27/10/1988**
Deposito del **15/11/1988**; Pubblicazione in G. U. **23/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13272 13273 13274 13275 13276 13277**
Atti decisi:

N. 1031

## SENTENZA 27 OTTOBRE-15 NOVEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 31 dicembre 1982, n. 979 dal titolo "Disposizioni per la difesa del mare", promosso con ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Liguria, notificati il 17 febbraio 1983, depositati in cancelleria il 24 successivo ed iscritti ai nn. 4 e 5 del registro ricorsi 1983;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso del 16 febbraio 1983, ritualmente notificato e depositato, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato la legge 31 dicembre 1982, n. 979, intitolata "Disposizioni per la difesa del mare", limitatamente alla sua "parte programmatica" (art. 1) e a quella attinente alle "riserve marine" (artt. 25 e 32), in quanto ritenute lesive degli artt. 4, nn. 3, 10, 12, e 5, n. 16 Stat. F.-V.G., e relative norme di attuazione, che attribuiscono alla predetta Regione competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, di turismo ed industria alberghiera, di caccia e pesca, di igiene e sanità (inclusa, a norma delle leggi n. 319 del 1976 e n. 192 del 1977, nonché a norma del d.P.R. n. 470 del 1982, la sub-materia della tutela delle acque dagli inquinamenti, della balneazione e della molluschicoltura).

1.1. - Per quanto riguarda l'art. 1, la ricorrente osserva che tale articolo, benché riconosca l'importanza del ruolo della regione nel prevedere che il piano di difesa del mare e delle coste marine sia formato d'intesa con le regioni (comma 1), riduce poi la partecipazione di queste ultime a un semplice "motivato avviso" da darsi entro un breve termine, scaduto il quale il Ministro della marina mercantile "procede autonomamente" (commi 5 e 6). E ciò, secondo la ricorrente, sarebbe in contrasto con le citate disposizioni dell'art. 4, St. F.-V.G., che attribuiscono alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materie dirette al fine comune della protezione dell'ambiente.

Riguardo, poi, alle norme comprese nel titolo V della legge impugnata (artt. 25 e 32), la ricorrente osserva che lo Stato non avrebbe il potere di istituire parchi o riserve marine al fine di tutelare interessi devoluti alla competenza delle regioni. In particolare, alla ricorrente appare in contrasto con l'art. 4 St. F.-V.G. la previsione dell'art. 26 della legge impugnata, secondo la quale le riserve marine sono istituite da un organo amministrativo, cioè il Ministro della marina mercantile, che in tal modo verrebbe a godere di un potere diretto a ridurre, a propria discrezione, le competenze regionali. Tanto più che, mentre, a norma dell'art. 1 della legge impugnata, le regioni sono semplicemente "sentite" in ordine alla formazione delle riserve marine, l'art. 26, invece, riconosce, a proposito dell'istituzione delle predette riserve, un potere decisivo alle proposte della Consulta per la difesa del mare.

Infine, sempre a giudizio della ricorrente, sarebbe illegittimo l'art. 28, che attribuisce la gestione di dette riserve (oltreché a cooperative e consorzi di gestori) alle Capitanerie di porto, mentre consente alle regioni soltanto di partecipare con un loro rappresentante alle Commissioni di riserva, le quali hanno compiti meramente ausiliari, essendo destinate unicamente ad affiancare le Capitanerie nell'esercizio delle loro funzioni.

1.2. - Si è regolarmente costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri per chiedere che sia pronunziata l'infondatezza delle questioni proposte.

A giudizio del resistente, non si può invocare quanto affermato da questa Corte in relazione al d.P.R. n. 11 del 1972, per il fatto che il d.P.R. n. 616 del 1977, prevedendo vari interventi a protezione della natura in diversi titoli e capi (v. artt. 66, 78, 80, 81, 83, 99, 101 e 102), ha implicitamente stabilito il principio che il rapporto funzionale con l'obiettivo della protezione dell'ambiente non vale a spostare la distribuzione di competenze tra Stato e Regioni. La protezione della natura, pertanto, non costituirebbe una materia a sé stante né ai sensi dell'art. 117 Cost., né ai sensi degli artt. 4 e 5 St. F.-V.G., di modo che le relative funzioni sarebbero attribuite in base al principio enunciato dall'art. 1, terzo comma, n. 1 della legge di delegazione 22 luglio 1975, n. 382 - secondo il quale determinante, ai fini del riconoscimento della titolarità

delle funzioni stesse, sarebbe la loro connessione con le materie attribuite alla competenza dello Stato o a quelle delle regioni. E poiché, nel caso, la protezione della natura si connetterebbe alla materia della difesa del mare territoriale e delle coste, la quale non rientrerebbe nelle competenze della Regione ricorrente, si dovrebbe concludere, a giudizio dell'Avvocatura dello Stato, che il ricorso è infondato.

2. - Gli artt. 25, 26, 27, 28 e 31 della stessa legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare") sono stati impugnati, per violazione dell'art. 117 Cost., anche dalla Regione Liguria, che il 15 febbraio 1983 ha presentato un ricorso regolarmente notificato e depositato.

2.1. - Ad avviso della ricorrente, le disposizioni impugnate, nel prevedere il potere statale di istituire riserve marine e nell'attribuire esclusivamente allo Stato le relative competenze, e persino quelle di gestione e di vigilanza (lasciando alle regioni un marginale ruolo consultivo, analogo a quello dei comuni), non terrebbero conto del fatto che l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 avrebbe trasferito alle regioni le funzioni amministrative in materia di protezione della natura, di riserve e di parchi naturali e che l'art. 66 dello stesso decreto avrebbe confermato tale trasferimento, riconducendo gli interventi di protezione della natura, ivi compresi l'istituzione di parchi e di riserve naturali, nonché la tutela delle zone umide, alla materia "agricoltura e foreste", di competenza regionale.

Di particolare evidenza sarebbero, secondo il ricorrente, le violazioni dell'art. 117 Cost. perpetrate dagli artt. 25 e 27 della legge impugnata. Il primo, infatti, prevede che le riserve marine possano comprendere anche tratti di costa prospicienti. Il secondo ipotizza forme di intervento incidenti sul turismo, sulla pesca e la caccia, sulle acque interne, sull'agricoltura e sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti. Lo stesso art. 27, inoltre, nel prevedere l'ipotesi di contiguità fra riserve marine e parchi o riserve nazionali, non menziona l'eventualità di un analogo rapporto con i parchi e le riserve regionali. E ciò, a giudizio della ricorrente, potrebbe risolversi, al limite, nella pretesa di assoggettare anche le aree protette in sede regionale alla potestà dell'ente gestore delle riserve marine o, comunque, in un'interferenza fra le competenze statali e quelle regionali. Questo pericolo sarebbe particolarmente grave, sempre ad avviso della ricorrente, in quanto l'art. 31 della legge impugnata indica, fra le zone nelle quali si ipotizza l'istituzione di riserve marine, tanto il Golfo di Portofino, il quale è adiacente al Parco del Monte di Portofino (istituito dallo Stato ma) gestito dalla Regione, quanto la zona delle Cinque Terre, che è adiacente a un territorio nel quale la Regione ha programmato l'istituzione di un Parco (l.r. 12 settembre 1977, n. 40).

2.2. - Nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, ritualmente depositato, si chiede che sia dichiarata l'infondatezza della questione con argomenti analoghi a quelli spiegati dall'Avvocatura Generale dello Stato nel precedente giudizio (v. supra, n. 1.2). Di nuovo c'è soltanto una replica alla Regione Liguria riguardo all'art. 27, terzo comma, della legge impugnata, consistente nel rilievo che l'estensione alle coste della protezione dell'ambiente marino è limitata alle sole aree demaniali, sulle quali le regioni esercitano competenze circoscritte alle specifiche materie fatte salve dal coordinamento previsto dall'art. 1 della stessa legge.

3. - In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie sia la Regione Friuli-Venezia Giulia, sia la Regione Liguria.

3.1. - Oltre a specificare che la materia urbanistica comprende anche il mare territoriale e le coste che vi si affacciano, che il turismo ha come punto essenziale di riferimento le spiagge marine e gli impianti a mare, che la materia della pesca comporta la disciplina della correlativa attività anche nel mare territoriale, la Regione Friuli-Venezia Giulia precisa di censurare l'art. 1 della legge impugnata sia nella parte in cui affida al Ministro della marina mercantile un potere di regolamentare determinate attività senza far salve le competenze regionali, sia nella

parte in cui non impone allo Stato la necessaria intesa con la Regione nella formazione del piano nazionale per la difesa del mare e delle coste.

La stessa ricorrente precisa di censurare l'art. 26 della legge n. 979 del 1982 in quanto circoscrive la partecipazione regionale al procedimento di istituzione delle riserve marine alla sola espressione di un parere, mentre avrebbe dovuto prevedere una più pregnante partecipazione in virtù di una duplice ragione: perché l'art. 31, n. 13, della stessa legge include il Golfo di Trieste tra le aree nelle quali si ipotizza l'istituzione di riserve marine; e inoltre perché l'insistenza di interessi statali in una certa materia non esclude la necessità di intese con la regione.

3.2. - Oltre a ribadire gli argomenti addotti nel proprio ricorso, la memoria della Regione Liguria precisa che persiste il proprio interesse a ricorrere nonostante la successiva entrata in vigore della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che ha trasferito al nuovo dicastero alcune delle competenze attribuite dalle norme impugnate al Ministro della marina mercantile. La ricorrente afferma, anzi, che "l'impugnazione a suo tempo proposta deve quindi ritenersi estesa all'art. 2, commi 9, 11 e 12 della menzionata legge n. 349/1986".

La Regione, poi, in replica all'Avvocatura dello Stato, osserva che la competenza regionale in materia di protezione ambientale, confermata dalla recente sentenza di questa Corte n. 183 del 1987 (di cui si riportano ampi stralci), si estende anche alle coste, poiché la natura demaniale di tali beni non precluderebbe l'esercizio, in relazione ad essi, delle competenze regionali attribuite in materia (v. art. 1- bis, d.l. n. 312 del 1985, introdotto dalla legge di conversione n. 431 del 1985).

In definitiva, conclude la ricorrente, in una situazione di sostanziale concorrenza di competenze statali e di competenze regionali sarebbe stato doveroso, in base ai principi più volte affermati dalla giurisprudenza costituzionale, individuare "idonee forme di coordinamento".

*Considerato in diritto*

1. - L'oggetto dei presenti giudizi di legittimità costituzionale, introdotti dai ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Liguria indicati in epigrafe, è dato da due distinti gruppi di questioni:

a) se gli artt. 1, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare") contrastino con l'art. 4 St. Friuli-Venezia Giulia e relative norme di attuazione, che attribuiscono alla Regione Friuli-Venezia Giulia la competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica (n. 12), di turismo ed industria alberghiera (n. 10), di caccia e pesca (n. 3), di igiene e sanità (art. 5, n. 16) compresa la tutela delle acque dagli inquinamenti, della balneazione e della molluschicoltura;

b) se gli artt. 25, 26, 27, 28 e 31 della stessa legge n. 979 del 1982 contrastino con l'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che attribuisce alle regioni a statuto ordinario la competenza legislativa concorrente in materia di "interventi per la protezione della natura".

Poiché i giudizi riguardano in buona parte le stesse disposizioni legislative, è opportuno che la loro trattazione sia fatta congiuntamente e che la loro decisione avvenga con un'unica sentenza.

2. - Innanzitutto, vanno dichiarate inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 30 e 32 della legge n. 979 del 1982 sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 4 e 5 dello Statuto di autonomia della medesima regione.

Nel ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, non v'è la minima traccia di motivazioni che si riferiscano ad alcuna delle disposizioni contenute nei predetti articoli, così da rendere del tutto indeterminata la generica censura di incostituzionalità formulata in proposito dalla ricorrente. Né, del resto, è possibile estendere a tali articoli le argomentazioni addotte a sostegno della richiesta di dichiarazione d'illegittimità costituzionale relativa agli altri articoli impugnati, poiché nessuna delle disposizioni considerate fa sistema o è logicamente dipendente dalle altre norme oggetto di ricorso in modo tale che, tenuto conto dei profili d'illegittimità prospettati, possa dirsi indirettamente colpita dai medesimi dubbi di costituzionalità.

3. - Va, poi, dichiarata cessata la materia del contendere in ordine alla questione sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dell'art. 29 della legge 31 dicembre 1982, n. 979. Nelle more del processo, infatti, l'intero articolo appena citato è stato soppresso dall'art. 2, n. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Poiché l'art. 29 prevedeva l'istituzione presso il Ministero della marina mercantile della "Sezione del Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente" e poiché non risulta che tale sezione sia mai stata istituita, viene meno ogni interesse della Regione ricorrente a un'eventuale pronunzia d'incostituzionalità anche per il periodo anteriore all'abrogazione.

Ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità, nessun rilievo può esser riconosciuto, invece, alle altre abrograzioni parziali che l'art. 2, nn. 8, 9, 10 e 11 della predetta legge n. 349 del 1986 ha prodotto sugli artt. 1, 26, primo comma, 27 e 28 della legge n. 979 del 1982. In tali casi la legge del 1986, che ha istituito il Ministero dell'ambiente, si è limitata a spostare la competenza degli atti e dei provvedimenti ivi previsti dal Ministro della marina mercantile al Ministro dell'ambiente (di concerto con il predetto Ministro della marina mercantile) e ad apportare modifiche puramente formali o, comunque, tali da non modificare sostanzialmente le norme contenute negli articoli prima menzionati che sono oggetto dei presenti giudizi. Poiché, dunque, le abrogazioni intervenute non hanno trasformato minimamente i termini delle questioni di costituzionalità proposte dalle ricorrenti, non c'è spazio, sotto il profilo indicato, per una pronunzia preclusiva dell'esame del merito delle medesime questioni.

Né, del resto, può essere condivisa la tesi della Regione Liguria, secondo la quale l'impugnazione andrebbe estesa all'art. 2, commi 9, 11 e 12 della menzionata legge n. 349 del 1986, in quanto vi osta la mancata impugnativa nei termini di tali disposizioni.

4. - Nessun fondamento può riconoscersi, in ogni caso, a tutte le questioni di costituzionalità che occorre giudicare nel merito, a cominciare dalla censura più generale, che costituisce la premessa logica delle altre più particolari, secondo la quale la disciplina posta dalla legge n. 979 del 1982 a difesa del mare e l'istituzione delle riserve marine invaderebbero uno spazio riservato alla competenza delle regioni. Più precisamente, mentre la Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che gli oggetti regolati dalla legge impugnata rientrerebbero nelle materie dell'urbanistica, della caccia e pesca, del turismo, dell'igiene e sanità, che gli artt. 4 e 5 dello Statuto assegnano alla sua competenza esclusiva, la Liguria, invece, sospetta, più in particolare, le norme sull'istituzione delle riserve marine e sul riconoscimento allo Stato delle relative competenze, le quali rientrerebbero nella materia della "protezione della natura", che l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito alle regioni a statuto ordinario.

4.1. - In realtà, contro l'argomentazione della regione Friuli-Venezia Giulia sta una consolidata giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche di recente (v. sentt. nn. 142 del 1972; 203 del 1974; 175 del 1976; 72 del 1977; 123 del 1980; 223 del 1984; 183, 191 e 192 del

1987; 1029 del 1988), secondo la quale la disciplina dei parchi e delle riserve naturali va distinta da quella dell'urbanistica, della caccia e pesca, del turismo, dell'igiene e sanità, avendo una sua specifica collocazione nell'ambito della "protezione della natura". Quest'ultima, sempre secondo quanto affermato nelle pronunzie ora menzionate, costituisce una materia a sé stante, che è stata originariamente attribuita alle sole regioni a statuto ordinario dagli artt. 66 e 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 e che questa Corte ha ritenuto doversi estendere anche alle regioni a statuto speciale, non potendo restare prive, queste ultime, di attribuzioni riconosciute alle regioni di diritto comune (v. spec. sentt. nn. 223 del 1984, 1029 del 1988).

Sulla base di questa giurisprudenza, pertanto, l'esame della costituzionalità delle disposizioni impugnate va compiuto, anche in relazione alle censure prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, assumendo come parametro principale l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, che, fra i vari articoli dello stesso decreto riguardanti la protezione della natura, è quello che disciplina tale materia con riferimento ai parchi e alle riserve naturali.

Nondimeno il richiamo della Regione Friuli-Venezia Giulia, all'art. 4 del suo Statuto conserva un qualche valore, poiché, sul presupposto più volte sottolineato da questa Corte (v. spec. sentt. nn. 175 del 1976; 203 del 1974; 223 del 1984; 183, 191 del 1987; 1029 del 1988), secondo il quale la disciplina dei parchi e delle riserve naturali comporta interferenze e intrecci con la disciplina relativa a materie come l'urbanistica, l'agricoltura, la caccia e pesca, l'igiene e sanità, e così via, si rende pur sempre necessario procedere all'ulteriore verifica che i poteri esercitati dallo Stato con la legge impugnata non producano, attraverso un'eccessiva estensione degli elastici confini della materia della "protezione della natura", una sostanziale compressione delle attribuzioni regionali nelle predette materie, tale da portare a un'effettiva degradazione delle competenze primarie garantite alla ricorrente dall'art. 4 St. F.-V.G. o, peggio ancora, alla soppressione di ogni reale spazio di autonomia della stessa Regione, (v. nello stesso senso sent. n. 1029 del 1988).

4.2. - Il problema che, pertanto, si pone è, innanzitutto, quello di individuare nell'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 quali siano i poteri conservati allo Stato e, in secondo luogo, di verificare se le disposizioni della legge sulla difesa del mare oggetto del presente giudizio si siano mantenute nell'ambito dei predetti poteri.

Come è già stato chiarito in diverse decisioni di questa Corte (v. spec. sentt. nn. 223 del 1984; 1029 del 1988), il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di protezione della natura riguarda anche i parchi nazionali e le riserve naturali appartenenti allo Stato. Ma poiché l'esistenza di parchi nazionali e di riserve dello Stato risponde a un interesse dell'intera collettività (sul quale, non di rado, insistono anche interessi di natura inter- o sovra- nazionale), l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, nel trasferire la materia alle regioni, ha conservato allo Stato significativi poteri a tutela dell'unitarietà di struttura e di disciplina dei parchi e delle riserve nazionali e al servizio dell'interesse dello Stato a una programmazione generale della difesa ambientale e dell'individuazione delle aree da sottoporre al regime differenziato proprio dei parchi e delle riserve.

Innanzitutto, proprio la previsione, da parte dell'art. 83, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, di una legge-quadro, è chiaramente rivolta ad assicurare l'unitarietà di struttura e di funzionamento di tali istituzioni. Anche se, come questa Corte ha già sottolineato (sent. n. 1029 del 1988), si deve riconoscere al legislatore statale un'ampia discrezionalità in proposito, non si può negare che rientri fra i poteri esercitabili con tale legge-quadro quello di regolare gli aspetti fondamentali della materia. In particolare, rientrano fra gli oggetti propri di questa legge: a) la determinazione della struttura-tipo dei parchi o delle riserve naturali di rilievo nazionale, vale a dire la determinazione delle linee fondamentali relative all'organizzazione di istituzioni che, peraltro, hanno già, nel diritto positivo, una loro propria e ben individuata tipicità giuridica; b) l'indicazione di un nucleo minimo di poteri spettanti alle "autorità" del parco o della riserva, al fine di delineare, nei suoi aspetti essenziali, il regime speciale cui

vanno sottoposti i beni e le attività sociali che si collocano all'interno delle aree protette; c) la fissazione dei principi relativi al funzionamento del parco o della riserva naturale in ordine alle più rilevanti attività di cui consta la vita di tali istituzioni; nonché l'adozione delle norme necessarie al loro funzionamento che esorbitano dai limiti di competenza propri delle regioni (es. norme penali); d) la predisposizione degli strumenti di programmazione settoriale e delle norme di indirizzo e coordinamento, con la previsione dei principali strumenti di raccordo all'interno dell'organizzazione statale, nonché fra quest'ultima e le regioni; e) la determinazione delle forme di vigilanza cui sottoporre la gestione dei parchi e delle riserve, nonché la definizione degli organi, dei poteri e delle ipotesi attinenti ai controlli, compresi quelli di tipo sostitutivo (v. sentt. nn. 617 del 1987 e 177 del 1988).

Oltre alla predetta legge-quadro, l'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977 prevede speciali poteri aventi un contenuto particolare e concreto. Il comma quarto di detto articolo, infatti, nel ritenere compreso nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento governativo il potere di individuazione dell'area sulla quale dev'essere istituita una riserva di carattere interregionale, comporta a fortiori, come questa Corte ha già precisato (v. sentt. nn. 123 del 1980, 1029 del 1988), che analogo potere debba esser riconosciuto anche in relazione ai parchi e alle riserve d'interesse nazionale.

A ben vedere, tuttavia, tale potere, espressamente previsto dall'art. 83, comma quarto, va inserito in una più ampia potestà statale, la quale appare finalizzata alla definizione generale della rilevanza dell'interesse nazionale che induce lo Stato a individuare un'area dotata di particolari valori naturalistici e ambientali, a delimitarla in via provvisoria, ad adottare le necessarie misure di salvaguardia, e, infine, a istituirvi un parco o una riserva delimitando in modo preciso i relativi confini e preponendovi una particolare organizzazione pubblica dotata di poteri autoritativi (l'ente-parco o l'istituzione "riserva naturale"). In siffatta potestà, la quale si articola in un iter che va dall'individuazione dell'area all'istituzione del parco o della riserva, si esprime la complessa valutazione dello Stato dell'interesse nazionale che giustifica la destinazione di un certo ambiente a un regime speciale diretto alla tutela di beni naturalistici di notevole importanza per l'intera collettività.

I momenti salienti di questa ampia potestà statale sono stati in gran parte già riconosciuti da questa Corte allorché ha dichiarato che spetta allo Stato individuare le aree da destinare a parchi o a riserve e adottare le conseguenti misure di salvaguardia (sentt. nn. 123 del 1980, 617 del 1987), istituire i parchi o le riserve naturali di interesse nazionale (sent. n. 223 del 1984) e determinarne i relativi confini (sentt. nn. 344 del 1987, 1029 del 1988).

Ma, nell'affermare ciò, questa Corte ha più volte sottolineato (v. da ultimo sentt. nn. 344 del 1987, 1029 del 1988), che, proprio perché si tratta di un potere statale particolarmente penetrante e interferente con molteplici competenze delle regioni, esso va esercitato nel massimo rispetto del principio di "leale cooperazione" e di collaborazione con le regioni interessate.

5. - Sulla base dei principi ora enunciati non si può riconoscere alcun fondamento alla censura sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso l'art. 1 della legge n. 979 del 1982, ritenuto dalla ricorrente genericamente invasivo delle competenze regionali.

5.1. - L'articolo 1 prevede, al primo comma, il potere ministeriale di predisporre, d'intesa con le regioni, un piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, di durata non inferiore al quinquennio, la cui approvazione è riservata al C.I.P.E. Come si deduce anche dal suo contenuto strutturale, delineato dal terzo comma dello stesso art. 1, tale piano è esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nell'ambito di una disciplina vo'lta alla tutela del valore costituzionale relativo alla protezione dell'ambiente (artt. nn. 9 e 32 Cost.) e rientra, pertanto, nei poteri che una legge statale può imputare a un organo di governo, quale il C.I.P.E., in relazione a competenze

legislative, anche di tipo esclusivo, possedute dalle regioni ad autonomia differenziata.

Questa conclusione, a ben vedere, non è contestata neppure dalla Regione ricorrente, la quale sembra censurare, in ultima analisi, il fatto che il predetto articolo, dopo aver stabilito che il piano dev'esser predisposto "d'intesa con le regioni", limita in concreto la partecipazione di queste ultime nel processo pianificatorio alla formulazione di un motivato avviso entro il breve termine di trenta giorni, scaduto il quale il Ministro "procede autonomamente". Ma, se questa è la censura della ricorrente, in senso contrario va detto che, sebbene non abbia mai mancato di sottolineare l'importanza vitale della cooperazione tra Stato e regioni in tale materia, questa Corte non può non riconoscere la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle forme più opportune di collaborazione in relazione all'esercizio di un potere indiscutibilmente spettante allo Stato, purché, ovviamente, risulti realmente soddisfatto l'interesse inerente alle materie di competenza regionale coinvolte, che ha indotto a prevedere la partecipazione delle regioni al procedimento statale. Sotto quest'ultimo profilo, anche se le espressioni usate dall'art. 1 non sono di una coerenza esemplare, non si può comunque negare che la previsione di un "motivato avviso" sia una forma di partecipazione la quale non è irragionevolmente correlata alle esigenze che le regioni sono chiamate a rappresentare nella determinazione del piano nazionale di difesa del mare. Per tale ragione, la questione di legittimità costituzionale prospettata sul punto dalla Regione ricorrente non può considerarsi fondata.

5.2. - Anche la censura rivolta dalla stessa Regione Friuli-Venezia Giulia contro l'ultimo comma dello stesso articolo, il quale prevede il potere ministeriale di "regolare l'esercizio delle attività marittime ed economiche nel mare territoriale e nelle aree marine esterne sottoposte alla giurisdizione nazionale" non merita accoglimento.

Al di là, ancora, di una formulazione legislativa tutt'altro che felice e inequivoca, l'attinenza del potere ministeriale ivi previsto alle sole attività di competenza statale è l'unica interpretazione possibile del comma in esame. A tale interpretazione conduce tanto l'espresso riferimento legislativo alle aree marine esterne al mare territoriale, nelle quali non possono ovviamente svolgersi competenze delle regioni (anche se a statuto speciale), quanto il richiesto parere della Consulta per la difesa del mare, vale a dire il parere di un organo che, essendo privo di membri designati dalle regioni, porta ragionevolmente a ritenere che l'ipotesi prevista dalla disposizione impugnata si collochi al di fuori delle materie di competenza regionale.

Naturalmente, qualora la potestà ministeriale fosse esercitata anche con riferimento a materie di competenza regionale, le regioni potranno avvalersi dei comuni mezzi di difesa giurisdizionale delle proprie attribuzioni.

6. - Entrambe le Regioni ricorrenti impugnano, poi, le norme della legge n. 979 del 1982 relative al potere del Ministro della marina mercantile di istituire riserve naturali marine (art. 26). Più precisamente, le due Regioni contestano che rientri nelle competenze statali un potere che, tenuto conto della definizione legale delle riserve stesse (art. 25) e dei divieti o limiti che queste possono comportare (art. 27), finirebbe per incidere su materie riservate alle competenze regionali. In linea subordinata le due Regioni contestano che l'istituzione delle riserve medesime possa avvenire in mancanza di un'intesa con le regioni interessate, tanto più che l'art. 31 della legge impugnata include, fra le aree da prendere in considerazione per l'istituzione di riserve marine, zone ricomprese, totalmente o parzialmente, nel territorio dell'una e dell'altra ricorrente (il Golfo di Trieste, che si situa nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, e il Golfo di Portofino e le Cinque Terre, per quanto interessa le coste liguri). Infine, la sola Liguria contesta anche l'art. 27, comma quinto, per il fatto che, nel prevedere forme di coordinamento tra le riserve marine e i parchi o le riserve naturali confinanti, limita tale previsione all'ipotesi di contiguità con parchi e riserve nazionali.

Nessuna di tali censure può, tuttavia, essere accolta.

6.1. - Per le ragioni precedentemente illustrate (v. punto 4.2 della parte in diritto), non vi può esser dubbio che l'istituzione di riserve naturali, la cui importanza riguardi l'intera collettività statale, spetti allo Stato: come s'è prima mostrato, l'istituzione della riserva naturale rappresenta la fase conclusiva del processo di definizione dell'interesse nazionale che ha indotto lo Stato a individuare un'area di particolare pregio naturalistico per istituirvi, per l'appunto, una riserva naturale.

Più precisamente, nel caso di specie l'istituzione di una riserva marina di rilievo nazionale è conseguente alla determinazione del piano generale di difesa del mare (art. 1), che, a sua volta, va compiuta in conformità agli indirizzi della politica nazionale di protezione dell'ambiente deliberati dal governo e alla normativa-quadro, costituita, in materia di riserve e parchi marini, dall'impugnata legge n. 979 del 1982, la quale è diretta, ai sensi dell'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, a ripartire in concreto le competenze fra Stato e regioni e a fissare i principi fondamentali della materia. Si tratta, pertanto, di un potere che, tenuto anche conto dei valori costituzionali che vi stanno a monte (artt. 9, 32 Cost.), non è affatto discrezionale, in quanto vincolato sia dalla individuazione delle aree da prendere in considerazione per l'istituzione delle riserve stesse compiuta dal legislatore (art. 31 della legge impugnata), sia, nella fase dell'istituzione, dal previo "parere conforme" del Consiglio nazionale per l'ambiente.

D'altra parte, contrariamente a quel che sostengono le Regioni ricorrenti, non è certo sufficiente, al fine di negare il potere statale di istituzione delle riserve marine, affermare che queste ultime sono previste in aree sulle quali si esercitano competenze regionali interferenti con i fini conservativi propri delle riserve stesse. È ben vero, infatti, che ambedue le Regioni ricorrenti possono esercitare sulle loro coste funzioni attinenti all'urbanistica, al turismo e all'igiene e sanità (materie sulle quali la Regione Friuli-Venezia Giulia ha addirittura competenza legislativa esclusiva); ed è altrettanto vero che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha competenza primaria in materia di pesca, che si estende anche al mare territoriale prospiciente alle proprie coste (v. sent. n. 23 del 1957 di questa Corte); ma è altrettanto incontestabile che la previsione in astratto di un potere statale di istituire riserve marine (pur se accompagnata dall'indicazione, contenuta dall'art. 31, di prendere in considerazione zone ricomprese nel territorio delle due Regioni al fine di accertare se esistano i requisiti legali per sottoporle a protezione) non può arrecare, di per sé, una lesione diretta e attuale di competenze regionali.

Inoltre, diversamente da quel che sembrano supporre le ricorrenti, le finalità conservative proprie della riserva naturale non comportano in ogni caso e per ogni sua parte l'immodificabilità assoluta dell'ambiente naturale soggetto a protezione. Come il parco naturale, la riserva è un'istituzione preordinata alla protezione della natura, la quale è caratterizzata da finalità multiple e da un regime dei beni e delle attività che, pur se speciale, può essere variamente articolato. In particolare, se alcune riserve o anche alcune zone di una medesima riserva marina possono essere caratterizzate da finalità di conservazione assoluta dell'ambiente naturale in tutti i suoi aspetti rilevanti per la tutela ecologica (c.d. riserva integrale), altre invece possono essere caratterizzate soltanto da particolari interventi modificativi o ripristinatori (c.d. riserva orientata) o da finalità conservative attinenti soltanto ad alcuni aspetti dell'ambiente (c.d. riserva speciale).

Questa ampia possibilità di istituire, con le riserve marine, regimi differenziati, dotati di poteri variamente estesi o variamente pervasivi, non è affatto contraddetta né dalla definizione di riserva marina fornita dall'art. 25 della legge impugnata, né dalla astratta previsione dei diversi poteri che possono collegarsi all'istituzione di una riserva marina, contenuta nel successivo art. 27. Sicché sarà soltanto con la concreta istituzione di una riserva marina, con la quale si configureranno gli effettivi poteri (di divieto, di autorizzazione, di limitazione) affidati alle autorità preposte alla tutela dell'area, che si potrà valutare se il regime speciale così creato comporti, o meno, lesioni di competenze regionali. Ma, ove questa evenienza dovesse realizzarsi, non mancheranno alle regioni i mezzi per tutelare, anche di fronte a questa Corte,

l'integrità delle proprie competenze.

6.2.- In via subordinata le ricorrenti contestano che l'istituzione delle riserve marine possa avvenire senza un'intesa con le regioni interessate, dato che l'art. 26 si limita a prevedere semplicemente un parere delle stesse regioni.

Tuttavia, anche tale doglianza è priva di fondamento, una volta che si sia collocata l'istituzione delle riserve naturali d'importanza nazionale fra i poteri dello Stato finalizzati alla precisa definizione della consistenza dell'interesse della collettività generale alla difesa ambientale di una determinata area. Se, dunque, si tratta di un potere tipicamente statale, è difficile negare che, anche in tal caso, rientri nella discrezionalità del legislatore nazionale stabilire le particolari forme di cooperazione fra le regioni e lo Stato, seppure nei limiti dei criteri di ragionevolezza già precisati (v. punto 5.2 della parte in diritto).

Nella specie, la scelta dello strumento del parere non appare, sotto il profilo della sua ragionevolezza, sproporzionata rispetto agli interessi della regione coinvolti dall'esercizio del potere statale di istituire riserve nazionali, sempreché, naturalmente, com'è nella logica della previsione di qualsiasi forma di collaborazione consultiva, questa possa svolgersi con l'assistenza di una duplice garanzia: a) che la regione possa emettere il proprio parere sulla base della conoscenza di tutti gli elementi che hanno indotto lo Stato a esercitare il potere in questione nel particolare modo sottoposto all'avviso regionale; b) che la decisione ministeriale eventualmente divergente dal parere regionale sia sorretta da un'adeguata motivazione dell'istituzione della riserva marina.

6.3. - Infondata è altresì l'ulteriore censura prospettata dalla Regione Liguria avverso l'art. 27, comma quinto, della legge impugnata, il quale prevede che il decreto di costituzione della riserva marina regoli anche il coordinamento della gestione della riserva stessa con i parchi nazionali o le riserve naturali dello Stato eventualmente confinanti. Secondo la ricorrente, la norma impugnata sarebbe illegittima in quanto omette di estendere il coordinamento con la gestione dei parchi o delle riserve regionali che si trovino nella medesima situazione di contiguità.

In realtà, tale "omissione" non concreta alcun vizio di costituzionalità per almeno due ordini di ragioni fra loro concorrenti. È evidente, innanzitutto, che l'insieme delle disposizioni contenute nell'art. 27, commi 4-7, si riferisce soltanto al coordinamento fra le varie istanze statali afferenti alla gestione dei parchi e delle riserve naturali, prevedendone i relativi poteri tanto con riferimento al livello ministeriale (centrale e periferico), quanto con riguardo agli enti di gestione dei parchi o delle riserve. In secondo luogo, la disposizione impugnata non preclude affatto che si instaurino forme di coordinamento, basate su intese fra gli enti di gestione delle riserve marine e quelli propri dei parchi o delle riserve regionali eventualmente confinanti con le prime, le quali non esigono, certo, per la loro instaurazione un'autorizzazione ad hoc del legislatore nazionale.

7. - Priva di fondamento è, infine, la censura che le due ricorrenti rivolgono all'art. 28 della legge n. 979 del 1982, in quanto, secondo la ricostruzione delle regioni, prevederebbe l'affidamento della gestione delle riserve marine alle competenti Capitanerie di porto. In realtà così non è, poiché la norma impugnata prevede testualmente che "per la vigilanza e l'eventuale gestione delle riserve marine, l'Ispettorato centrale (del Ministero) si avvale delle competenti Capitanerie di porto". In altre parole, l'art. 28, comma secondo, prevede soltanto la possibilità che la gestione sia concretamente data alle predette Capitanerie, una possibilità che in realtà si affianca anche a quella che sia affidata a enti pubblici anche territoriali.

L'ampia gamma di eventualità ivi prevista è legata all'estrema varietà delle possibili configurazioni delle riserve marine. Infatti, a differenza dei parchi e delle riserve naturali preordinati alla difesa di ecosistemi diversi da quelli marini, le riserve istituite per la

conservazione di ambienti marini possono riguardare porzioni del mare che potrebbero non interferire con materie riservate alla competenza regionale. Poiché in tali ipotesi è perfettamente comprensibile che la gestione delle riserve marine sia affidata ad amministrazioni statali, l'eventualità prevista dall'art. 28 appare pienamente giustificata. Naturalmente, ove in concreto, all'atto della costituzione di una riserva marina su aree comprese nel territorio di qualche regione, l'atto istitutivo, nel disciplinare la gestione della riserva, non tenesse nel debito conto la salvaguardia delle competenze regionali, le regioni potranno avvalersi dei comuni mezzi di difesa giurisdizionale delle proprie attribuzioni.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 32 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare"), sollevate dal ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale della medesima Regione (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1);

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare"), sollevata dal ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale della medesima Regione (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1);

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, ultimo comma, della legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare") sollevata dal ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 4, nn. 3, 10, 12 e 5, n. 16 dello Statuto speciale della medesima Regione;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 25, 26, 27, 28 e 31 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare"), sollevate dal ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui in epigrafe, in riferimento agli artt. 4, nn. 3, 10, 12 e 5, n. 16 dello Statuto speciale della medesima Regione, nonché degli artt. 25, 26, 27, 28 e 31 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 ("Disposizioni per la difesa del mare"), sollevate dal ricorso della regione Liguria, di cui in epigrafe, in riferimento all'art. 117 Cost., come attuato dall'art. 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 15 novembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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

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