CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **830/1988** (ECLI:IT:COST:1988:830)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**
Udienza Pubblica del **21/06/1988**; Decisione del **05/07/1988**
Deposito del **21/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **27/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9257 9259**
Atti decisi:

N. 830

SENTENZA 5-21 LUGLIO 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. Gabriele PESCATORE, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Sardegna, notificati rispettivamente l'11 dicembre 1987 e il 16 dicembre 1987, depositati in cancelleria il 18 dicembre 1987 e il 4 gennaio 1988 ed iscritti ai nn. 25 del registro ricorsi 1987 e al n. 1 del registro ricorsi 1988, per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei decreti del Ministero dell'ambiente 18 giugno 1987 n. 429 e 22 luglio 1987 n. 421 relativi alle istituzioni di riserve naturali "Foresta di Tarvisio" e "Monte Arcosu".

Visti gli atti di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1988 il Giudice relatore Francesco Saja;

Uditi gli avvocati Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso dell'11 dicembre 1987 (reg. confl. n. 25 del 1987) la Regione Friuli-Venezia Giulia impugnava per conflitto di attribuzione il decreto del Ministro per l'ambiente 18 giugno 1987 (in Gazzetta Ufficiale 21 ottobre 1987 n. 246) col quale era stata istituita la "riserva naturale orientata biogenetica Foresta di Tarvisio".

La ricorrente lamentava la violazione degli artt. 4 nn. 2, 3 e 12 dello statuto speciale; 1 d.P.R. 26 agosto 1965 n. 1116, contenente norme di attuazione del detto statuto in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di protezione dell'ambiente; 66 e 83 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, che attribuivano alla Regione le funzioni amministrative in materia di parchi e riserve naturali.

La ricorrente richiamava anche la sent. n. 223 del 1984, con cui questa Corte aveva annullato un decreto del Ministro per l'agricoltura e foreste, reso di concerto col Ministro per l'interno e istitutivo di una riserva di popolamento animale in alcune parti della Foresta di Tarvisio.

2. - Mentre era in corso di approvazione il disegno di legge della Regione Sardegna n. 326, recante "Norme per l'istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve, ecc.", adottato dalla Giunta, presentato al Consiglio regionale il 7 maggio 1987, ed indicante, tre le aree da proteggere, il Parco del Sulcis, ivi compreso il Monte Arcosu, il Ministro dell'ambiente con decreto del 22 luglio 1987 n. 421 (in Gazzetta Ufficiale 17 ottobre 1987 n. 243) istituiva la riserva naturale statale "Foresta di Monte Arcosu".

Con ricorso del successivo 16 dicembre la Regione impugnava il detto decreto, così sollevando conflitto di attribuzione (reg. confl. n. 1 del 1988), e in particolare lamentando la violazione degli artt. 3 e 6 dello statuto speciale, attributivi di competenze primarie in materia di agricoltura e foreste, edilizia e urbanistica, caccia e pesca, e turismo ed anche la violazione dell'art. 58 d.P.R. 19 giugno 1979 n. 348 (Norme di attuazione dello statuto cit.), che aveva trasferito alla regione stessa le funzioni amministrative in materia di protezione della natura, riserve e parchi naturali.

In particolare, la ricorrente notava che l'art. 5 l. 8 luglio 1986 n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), richiamato nel decreto impugnato, non attribuiva al Ministro poteri diversi da quelli previsti, per le regioni ordinarie, dall'art. 83 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

Inoltre, il decreto impugnato non poteva considerarsi attuativo di obblighi internazionali, e precisamente della direttiva del Consiglio CEE n. 79/403, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nonché della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, ratificato con l. 5 agosto 1981 n. 503. Infatti: a) l'art. 6 cit. d.P.R. n. 348 del 1979 attribuiva alla Regione la competenza a dare attuazione alle direttive CEE, limitando i compiti dello Stato alla sola legislazione di principio ed agli interventi sostitutivi; b) la Convenzione di Berna poi (art. 4) obbligava lo Stato ad emanare provvedimenti legislativi e regolamentari e non atti amministrativi singolari.

3. - La Presidenza del Consiglio dei ministri, costituitasi in entrambi i giudizi, affermava essere stati emessi gli impugnati decreti in esecuzione dell'art. 5 l. n. 349 del 1986, che affida all'autorità statale il compito di promuovere la istituzione di parchi e riserve naturali espressivi

di interessi sovraregionali e sovranazionali, nonché in attuazione dei suddetti obblighi comunitari e internazionali.

4. - In prossimità dell'udienza entrambe le ricorrenti hanno presentato memorie, illustrando ancora gli argomenti già svolti nei ricorsi.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi in epigrafe, promossi per conflitto di attribuzioni rispettivamente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (reg.ord. n. 25 del 1987) e dalla Regione Sardegna (n. 1 del 1988) hanno sostanzialmente il medesimo oggetto. I relativi giudizi vanno perciò riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - Con il primo di essi la Regione Friuli-Venezia Giulia, richiamata la competenza attribuitale sia dalle norme statutarie (art. 4, l.c. 31 gennaio 1963 n. 1) e di attuazione (art. 1 d.P.R. 26 agosto 1965 n. 1116) sia dall'art. 83 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, chiede l'annullamento del decreto del Ministero dell'ambiente 18 giugno 1987, che ha istituito la riserva naturale biogenetica della Foresta di Tarvisio.

L'impugnazione è fondata.

Già questa Corte ha esaminato analoga questione con sentenza n. 223 del 1984, in relazione ad un provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste, dichiarando non spettare allo Stato la potestà di istituire la riserva naturale di popolamento animale della stessa Foresta di Tarvisio.

In detta pronuncia la Corte premise che era irrilevante l'accertamento del diritto di proprietà sull'immobile, osservando che nel giudizio per conflitto di attribuzioni vengono in discussione le sole questioni attinenti al potere di gestione funzionale del bene ed esclusivamente in relazione ad esse va determinata la ripartizione delle competenze dello Stato e delle regioni. Ciò chiarito, la ricordata sentenza accolse il ricorso della Regione, fondato sull'art. 4 n. 3 dello statuto speciale (il ricorso in esame indica, invece, i nn. 2, 3 e 12 di detta disposizione, ma la censura è sostanzialmente la medesima) nonché sull'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977, il quale, nel primo comma, dispone che sono trasferite alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali (dei parchi nazionali e delle riserve naturali dello Stato già esistenti parlano il secondo e terzo comma dello stesso art. 83). In relazione a tale norma la Corte, ribadendo l'orientamento in precedenza seguito, aggiunse che la disciplina emanata con il cit. d.P.R. n. 616 del 1977 per le regioni ordinarie doveva estendersi, se più favorevole, a quelle a statuto speciale, non potendo, per intuitive esigenze logiche, essere riservato alle medesime un trattamento deteriore, in palese contrasto con lo stesso fondamento della loro istituzione.

Lo Stato non muove alcun rilievo in ordine alla ricordata decisione ma affida la sua difesa a due argomenti non dedotti nel precedente giudizio.

Con il primo esso invoca l'art. 5 l. 8 luglio 1986 n. 349, relativo all'istituzione del Ministero dell'ambiente; ma tale norma attribuisce al detto Ministero un mero potere di proposta per l'individuazione delle riserve naturali e di parchi e non immuta affatto la precedente disciplina circa la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Nessun potere può essere dunque riconosciuto allo stesso organo ai fini della istituzione di nuove riserve naturali, sicché la dedotta argomentazione si appalesa priva di giuridico fondamento.

Lo Stato richiama, poi, il limite degli obblighi internazionali, che legittimerebbe nella specie il suo intervento rispetto alle attribuzioni regionali. Il richiamo concerne precisamente la Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, ratificata in Italia, con il conseguente ordine di esecuzione, mediante la l. 5 agosto 1981 n. 503.

Anzitutto non può omettersi di rilevare che tale convenzione, già in vigore alla data della richiamata sentenza n. 223 del 1984, non venne affatto invocata dallo Stato nello stesso giudizio. Comunque, la sussistenza dell'obbligo internazionale va desunta non già genericamente, ma in base ad un rigoroso procedimento ermeneutico, trattandosi di un limite alla generale competenza regionale nella materia trasferita, per di più diretto ad alterare una ripartizione di poteri stabilita con norme di rango costituzionale.

Il detto limite è perciò configurabile soltanto se la convenzione internazionale imponga agli Stati contraenti una precisa e compiuta regola di condotta di cui l'atto interno statale, che alteri la distribuzione di competenze, costituisca il conseguente, necessario mezzo di adempimento.

Nella fattispecie, per contro, la Convenzione di Berna, dopo aver enunciato generalissimi principi ed intenti relativi alla necessità di tutelare la vita selvatica e l'ambiente naturale in Europa, prevede espressamente una normazione interna di attuazione (secondo la letterale formula dell'art. 6: "leggi e regolamenti"), da emanare senza limite di tempo dagli Stati contraenti per disciplinare la materia.

Ora, è evidente che attraverso di tale regolamentazione nazionale bene avrebbe potuto (e dovuto) trovare attuazione la ripartizione delle attribuzioni prevista dalle norme interne di livello costituzionale, salva, in caso di successiva e persistente inerzia delle regioni, la sostituzione dello Stato, intesa ad evitare la responsabilità verso gli altri Stati contraenti, gravante per principio a carico del medesimo.

Pertanto, il richiamo alla ricordata convenzione, non sembra pertinente.

3. - Neppure vale il richiamo alla direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 79/409 in materia di protezione dell'avifauna (modificata in minima parte con provvedimento della Commissione in data 25 luglio 1985), la quale parimenti sussisteva già al momento della più volte richiamata sent. n. 223 del 1984.

Invero, la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie, attribuita alle regioni, nelle materie ad esse riservate, dall'art. 6 d.P.R. n. 616 del 1977, può essere derogata attraverso il potere sostitutivo dello Stato soltanto se le medesime persistano nella loro inattività nonostante la sollecitazione ad adempiere e, comunque, dopo che esse siano state sentite (cfr. al riguardo anche la recente sent. n. 304 del 1987).

Ora, nulla di ciò è avvenuto nel caso in esame, considerato che lo Stato non ha rivolto alcuna sollecitazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, né ha provveduto a sentirla, ma con il decreto impugnato ha improvvisamente istituito la riserva in questione.

Peraltro va ricordato che da parte della Regione non vi è stata inerzia nella tutela ambientale della zona in questione, risultando per contro che essa si è ripetutamente attivata attraverso una vasta normazione (legge urbanistica n. 23 del 1968; leggi n. 11 del 1983, specificamente relativa ai parchi ed alla tutela ambientale; nn. 22 del 1982 e 14 del 1986, in materia di forestazione; n. 13 del 1969, sulle riserve di caccia; n. 14 del 1987, sulla protezione della fauna selvatica; n. 34 del 1981, sulla tutela della flora), alla quale va aggiunto il piano urbanistico regionale approvato con decreto del Presidente della Giunta 15 settembre 1978 ed immediatamente efficace per le misure di salvaguardia.

4. - Analoghe considerazioni valgono per quanto riguarda il ricorso promosso dalla Regione

Sardegna relativamente all'istituzione della riserva naturale di Monte Arcosu, dato che lo Stato formula le medesime doglianze.

I termini della questione, infatti, sono sostanzialmente analoghi, onde è sufficiente richiamare gli argomenti già svolti sia in ordine alla convenzione di Berna, sia rispetto alle direttive comunitarie.

Inoltre, sotto un profilo particolare, è da osservare che al Consiglio regionale della Sardegna era stato già presentato dalla Giunta il disegno di legge 3 maggio 1987 n. 376, relativo all'istituzione e alla gestione dei parchi e delle riserve naturali, riguardante anche il territorio in questione: conseguentemente l'improvviso intervento statale, che ha inciso sull'attività regionale diretta al medesimo fine, rende ancor più evidente l'invasione di competenza lamentata dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, accoglie i ricorsi indicati in epigrafe, rispettivamente proposti dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Sardegna, e dichiara che non spetta allo Stato l'istituzione della riserva naturale orientata biogenetica Foresta di Tarvisio, nonché l'istituzione della riserva naturale Foresta di Monte Arcosu; conseguentemente annulla i decreti del Ministero dell'ambiente 18 giugno 1987 n. 429 e 22 luglio 1987 n. 421.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 1988.

Il Presidente e redattore: SAJA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 21 luglio 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.