CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **337/1989** (ECLI:IT:COST:1989:337)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **24/01/1989**; Decisione del **13/06/1989**
Deposito del **15/06/1989**; Pubblicazione in G. U. **21/06/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12723 12899 13003 13004**
Atti decisi:

N. 337

SENTENZA 13-15 GIUGNO 1989

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 promosso con ricorso della Regione Sardegna notificato l'11 novembre 1988, depositato in Cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.) 5 agosto 1988, n. 87, concernente l'approvazione del "Programma annuale 1988 di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale", nella parte concernente l'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei (punto 5, nonché sez. III dell'appendice "A" del programma).

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

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 1989 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avvocato Sergio Panunzio per la Regione.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato l'11 novembre 1988 e depositato il 16 dello stesso mese, la Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione del C.I.P.E. 5 agosto 1988, n. 87, concernente l'approvazione del "Programma annuale 1988 di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale". In particolare, secondo la ricorrente, sarebbero lesivi delle "funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali", trasferite alla Regione dall'art. 58 del d.P.R. 19 giugno 1978, n. 348 (che ha parzialmente riprodotto l'art. 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, estendendolo alla Sardegna), in attuazione degli artt. 3 e 6 dello Statuto (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3), le seguenti disposizioni: a) il punto 5.2 della suindicata deliberazione, che ha attribuito al Ministro dell'ambiente il potere di provvedere, fra l'altro, all'istituzione del Parco di Orosei, d'intesa con la Regione Sardegna; b) la Sezione III dell'Appendice "A" della deliberazione impugnata, che, nel disciplinare la procedura per l'intesa con le regioni, ha previsto l'istituzione, da parte del Ministro dell'ambiente, di apposite commissioni paritetiche, nonché la possibilità, per lo stesso Ministro, di provvedere all'adozione degli atti necessari all'istituzione dei parchi anche in assenza di proposte da parte delle Commissioni paritetiche e, quindi, anche in mancanza del consenso delle regioni interessate.

Mirando a prevenire una possibile eccezione di inammissibilità - basata sul fatto che l'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei era già stata prevista, ferma l'intesa con la Regione e nel rispetto delle procedure indicate all'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente), dall'art. 18, primo comma, lett. c, della legge 11 marzo 1988, n. 67 -, la ricorrente precisa che risale soltanto alla delibera impugnata l'attribuzione al Ministro dell'ambiente del potere di provvedere all'istituzione di quel parco e di disciplinare le relative procedure d'intesa.

A sostegno delle proprie richieste, la Regione Sardegna sottolinea che la ripartizione delle competenze fra Stato e regioni in ordine all'istituzione dei parchi naturali è fissata dall'art. 58 del d.P.R. n. 348 del 1979, il quale, nel riprodurre il trasferimento di competenze già operato a favore delle regioni a statuto ordinario dall'art. 83 del d.P.R. n. 616 del 1977, di quest'ultimo ha significativamente riprodotto soltanto il primo comma, attributivo alle regioni delle funzioni amministrative concernenti la protezione della natura e le riserve o i parchi naturali, mentre ha omesso di riprodurre i commi successivi, che limitano quelle funzioni in relazione ai parchi già esistenti e all'individuazione dei territori sui quali istituire i parchi e le riserve di carattere interregionale. Secondo la ricorrente, questa ripartizione di competenze non è stata alterata dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (come ha riconosciuto la stessa Corte con la sent. n. 830 del 1988), per il fatto che quest'ultima si limita a trasferire a tale ministero le competenze già spettanti al Ministro dell'agricoltura in ordine all'individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale e alla promozione della costituzione di parchi e di riserve naturali (art. 5, secondo comma), oltreché a confermare la competenza del Governo di individuare, su proposta del Ministro dell'ambiente, i territori sui quali istituire parchi o riserve naturali di carattere interregionale (art. 5, primo comma). Pertanto, poiché né l'art. 18 della legge n. 67 del 1988, né l'art. 5 della legge n. 349 del 1986 attribuiscono al Ministro dell'ambiente il potere di istituire parchi naturali o quello di individuare le aree sulle quali istituire parchi interregionali (potere spettante, invece, al Governo), si dovrebbe dedurre la palese illegittimità del punto 5.2 della delibera C.I.P.E., oggetto di impugnazione, che

attribuisce al Ministro dell'ambiente l'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei.

Del resto, a conferma di tale conclusione, la Regione sottolinea che, come questa Corte ha affermato con la sentenza prima citata, il potere di istituire parchi non può ritenersi coincidente con quello di individuare le zone da adibire a parco, né con quello di predisporre le necessarie misure di salvaguardia e neppure con quello di promuoverne la costituzione. Ma anche se così non fosse, continua la ricorrente, non si potrebbe fare a meno di ricordare che l'art. 5 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, il quale è espressamente posto dalla delibera impugnata a proprio fondamento, si riferisce, per quanto qui interessa, all'individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale (comma secondo), zone che non potrebbero non coincidere con i territori sui quali, ai sensi del primo comma dello stesso articolo, debbono istituirsi riserve o parchi interregionali. Se così è, secondo la ricorrente, l'art. 5 pone norme che non avrebbero effetto nei confronti della Sardegna, per il fatto che, essendo questa un'isola, non si potrebbero istituire nel suo territorio riserve o parchi di carattere interregionale. E, in ogni caso, lo stesso art. 5, quando si riferisce a parchi d'importanza nazionale o a parchi di carattere interregionale, non intenderebbe dire, secondo la ricorrente, che gli uni o gli altri debbano esser considerati parchi statali, poiché la qualificazione e il conseguente regime giuridico dell'area protetta sarebbero conseguenti all'individuazione dell'ente cui è attribuito il relativo potere di istituzione, ente che, per le cose già dette, non potrebbe essere lo Stato.

2. - Per l'eventualità in cui l'istituzione da parte dello Stato del Parco marino del Golfo di Orosei non venga ritenuta lesiva delle competenze regionali, la ricorrente prospetta, in via subordinata, un ulteriore motivo di illegittimità della delibera impugnata, consistente nella violazione dell'art. 18, primo comma, lett. c, della legge n. 67 del 1988, il quale prevede l'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei "d'intesa con la regione Sardegna". Tale violazione si realizzerebbe in conseguenza del fatto che la Sezione III dell'Appendice "A" della delibera C.I.P.E. oggetto di impugnazione, anziché un'intesa vera e propria, prevede un potere di proposta di un'apposita commissione paritetica, costituita con decreto del Ministro dell'Ambiente e composta da rappresentanti dello Stato e della regione Sardegna, nonché, facoltativamente, da rappresentanti degli enti locali e da esperti delle associazioni di protezione ambientale riconosciute. In altre parole, secondo la ricorrente, un atto, come l'intesa, che è una forma di coordinamento paritario fra enti, che si realizza mediante un accordo fra i medesimi e che deve necessariamente precedere la decisione cui si riferisce, non potrebbe essere surrogata dalla forma di coordinamento prevista dall'atto impugnato, che suppone tra gli enti interessati un rapporto mediato, come la partecipazione ad un'istanza collegiale esterna all'organizzazione statale e a quella regionale, nella quale la regione, in palese contraddizione con il carattere paritetico della commissione, è messa sullo stesso piano di altri soggetti (enti locali, associazioni ambientalistiche), che non vantano le specifiche attribuzioni costituzionalmente riconosciute in materia alla regione stessa.

Inoltre, poiché la delibera impugnata prevede che, in assenza di proposte unitarie della Commissione paritetica, il Ministro possa procedere da solo alla realizzazione delle varie fasi necessarie all'istituzione del parco e poiché in linea di fatto, a causa della complessa composizione della Commissione stessa, appare estremamente problematico il raggiungimento in quella sede di un accordo unitario, si istituirebbe una procedura di coordinamento che, ad avviso della ricorrente, permetterebbe al Ministro di decidere senza tenere in alcun conto le regioni e gli interessi regionali. Per tal via, conclude la ricorrente, il coordinamento instaurato rischierebbe seriamente di stemperarsi in una semplice consultazione della regione, vale a dire in una forma di coordinamento che la stessa Corte ha definito come la più tenue (sent. n. 517 del 1988) e che, perciò, non potrebbe costituire un legittimo surrogato della richiesta intesa.

3. - Da ultimo, la ricorrente contesta che la deliberazione impugnata rientri fra gli atti attribuiti al C.I.P.E., non potendo rintracciarsi il fondamento della competenza con essa esercitata in nessuna delle leggi citate nel preambolo della delibera stessa, né, a quanto pare,

in altre leggi.

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il proprio atto di costituzione il 6 dicembre 1988 e, pertanto, fuori termine.

5. - In prossimità dell'udienza, la regione Sardegna ha presentato una memoria, con la quale, oltre a ribadire argomenti svolti nel precedente scritto difensivo e ad allegare ulteriori pronunzie della Corte costituzionale che dimostrerebbero la bontà delle proprie tesi, sottolinea che il potere dello Stato di istituire riserve o parchi non potrebbe farsi rientrare nella funzione di indirizzo e di coordinamento a salvaguardia della unitarietà di struttura e di funzionamento dei parchi d'interesse nazionale e delle riserve statali e, comunque, non dovrebbe esser riconosciuto in materie, come quella della protezione della natura, nelle quali la Sardegna possiede competenze di tipo esclusivo (tanto più di fronte al chiaro disposto dell'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ricomprende l'istituzione di parchi o di riserve naturali nella materia della protezione della natura, trasferita alle regioni).

È ben vero, continua la ricorrente, che di recente questa Corte ha ammesso che, quando ricorra un interesse nazionale, è possibile riconoscere un potere statale di istituzione del parco o della riserva naturale. Ma la stessa Corte ha precisato che, nel verificare la sussistenza dell'interesse nazionale, occorre accertare che quest'ultimo sia definito da uno specifico atto legislativo (v. ord. n. 12 del 1988) e che abbia fondamento nella disciplina costituzionale dei rapporti tra Stato e regioni, non essendo sufficiente un'autogiustificazione (v. sent. n. 217 del 1988). Ad avviso della ricorrente, l'uno e l'altro requisito sarebbero carenti nel caso di specie. Innanzitutto, perché la valutazione dell'interesse nazionale, anziché esser compiuta con una legge, è operata da un atto ministeriale, quale la delibera C.I.P.E. oggetto di impugnazione. In secondo luogo, perché l'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei, riguardando una zona infraregionale, non potrebbe esser considerata di rilievo nazionale (v. sentt. nn. 830 e 956 del 1988), né potrebbe rispondere alle esigenze di infrazionabilità e di "imperatività" dell'interesse tutelato, né, conseguentemente, a quelle di proporzionalità dell'intervento previsto rispetto all'interesse reale da soddisfare (v. sent. n. 177 del 1988).

Da ultimo, la ricorrente nega che il potere contestato possa legittimamente rientrare fra le misure urgenti di salvaguardia delle zone da adibire ad aree protette, mancando nel caso di specie tutti i requisiti richiesti da codesta Corte (v. sent. n. 617 del 1987), e cioè che la specifica autorizzazione legislativa sia adottata in caso di inerzia regionale, "quando non si possa altrimenti provvedere", e "indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata".

Considerato in diritto

1. - La Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.) 5 agosto 1988, n. 87, concernente l'approvazione del "Programma annuale 1988 di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale", in quanto, attribuendo, al punto 5.2, al Ministro dell'ambiente il potere di provvedere, d'intesa con la Regione Sardegna, all'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei, lederebbe le competenze costituzionalmente riconosciute alla ricorrente in ordine all'istituzione di parchi infraregionali, quali risultano dagli artt. 3 e 6 dello Statuto sardo (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3), come attuati dall'art. 58 del d.P.R. 19 giugno 1978, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), che ha trasferito alla regione "le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali".

In via subordinata, ove non le fosse riconosciuto il potere di istituire il Parco marino del Golfo di Orosei, da essa rivendicato, la Regione Sardegna prospetta la lesione delle proprie competenze in materia di protezione della natura e di parchi o di riserve naturali per effetto della Sezione III dell'Appendice "A" della predetta delibera C.I.P.E., la quale, nel disciplinare le procedure dell'intesa richiesta dall'art. 18, lett. c, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Legge finanziaria per il 1988), ha previsto un'apposita Commissione paritetica con potere di proposta, nella quale possono essere inseriti anche rappresentanti degli enti locali e delle associazioni ambientalistiche riconosciute, nonché la possibilità, per il Ministro dell'ambiente, di provvedere, in mancanza di proposte unitarie della suindicata Commissione, nel termine di novanta giorni, all'adozione degli atti necessari all'istituzione del parco.

2. - Occorre verificare preliminarmente se il ricorso presentato dalla Regione Sardegna possa essere ritenuto ammissibile nella parte in cui rivendica alla competenza regionale il potere di istituire il Parco marino del Golfo di Orosei.

A sostegno dell'ammissibilità del ricorso, la ricorrente afferma che la deliberazione del C.I.P.E. del 5 agosto 1988, n. 87, non potrebbe essere considerata meramente attuativa dell'art. 18, lett. c, della legge 11 marzo 1988, n. 67, dal momento che la concreta attribuzione al Ministro dell'ambiente del potere contestato risalirebbe soltanto alla suindicata deliberazione, non potendo essere rinvenuta né nell'art. 18, lett. c, né nell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, alle cui procedure il predetto art. 18 fa rinvio per l'istituzione dei parchi naturali da esso previsti.

L'interpretazione addotta dalla Regione Sardegna non può essere accolta, poiché, ove siano correttamente analizzate nel loro significato letterale e sistematico, le disposizioni citate portano alla conclusione opposta, vale a dire a rinvenire nell'art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988 l'attribuzione allo Stato del potere di istituire il Parco marino del Golfo di Orosei.

2.1. - Va osservato, innanzitutto, che, contrariamente a quanto suppone la ricorrente, il rinvio alle "procedure di cui all'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349", operato dall'art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988, non può riferirsi all'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei. Sicché cade la possibilità prospettata dalla Regione Sardegna, per la quale il ricordato art. 18, lett. c, in conseguenza di quel rinvio, non intenderebbe attribuire allo Stato il potere di istituire parchi naturali, né riferirsi ad aree infraregionali, come quella interessante il Golfo di Orosei.

Pur se l'affrettata e poco felice formulazione dell'art. 18, lett. c, lascia qualche margine d'incertezza, l'interpretazione accolta è indubbiamente la più vicina alla lettera della disposizione esaminata, la quale prevede "l'istituzione, con le procedure di cui all'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dei parchi nazionali del Pollino, delle Dolomiti bellunesi, dei Monti Sibillini e, d'intesa con la Regione Sardegna, del Parco marino del Golfo di Orosei". Il testo dell'art. 18, infatti, lascia intendere che il rinvio alle procedure previste dall'art. 5 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente valga soltanto per i parchi nazionali elencati per primi, e non per il Parco marino del Golfo di Orosei, per il quale l'unica condizione posta dalla disposizione considerata è quella dell'intesa con la Regione Sardegna.

Questa interpretazione riceve una decisiva conferma da considerazioni di ordine sistematico. Le procedure previste dall'art. 5 della legge n. 349 del 1986 riguardano, infatti, parchi e riserve naturali attinenti alla tutela dell'ambiente terrestre, di cui regolano fasi propedeutiche all'istituzione, come l'individuazione dei territori da adibire a riserve o a parchi di carattere interregionale e la promozione della costituzione degli stessi, sulla base della ripartizione di competenze stabilita per le regioni a statuto ordinario (che sono le regioni interessate a quei parchi) dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 83). Tali procedure, tuttavia, non possono avere applicazione ai parchi marini, come quello del Golfo di Orosei, poiché per questi la legge 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare), prevede una

disciplina diversa, una disciplina che, in modo del tutto simile a quella adottata nel caso in contestazione, si articola, al livello amministrativo, in un programma di interventi a tutela dell'ambiente marino approvato dal C.I.P.E. (art. 1) e in un procedimento di istituzione del parco, concluso da un decreto del Ministro dell'ambiente da adottare in conformità con il predetto piano e con gli indirizzi della politica nazionale di protezione dell'ambiente (art. 26).

2.2. - Eliminato il dubbio interpretativo conseguente all'indebito collegamento con le procedure previste dall'art. 5 della legge n. 349 del 1986, diventa chiaro che il riconoscimento del potere contestato come competenza statale risale all'art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988, il quale dispone il finanziamento, a favore del Ministro dell'ambiente, di un programma annuale di interventi urgenti, che comprende, fra l'altro, "l'istituzione (...), d'intesa con la regione Sardegna, del parco marino del Golfo di Orosei". Da tale inequivoca e incontestabile manifestazione di volontà del legislatore nazionale derivano l'attribuzione allo Stato del potere contestato e, quindi, l'effetto ipoteticamente invasivo delle competenze che la Regione Sardegna possiede in materia di protezione della natura, di riserve e di parchi naturali.

Contro tale conclusione non possono valere gli argomenti addotti dalla Regione Sardegna, in base ai quali l'effetto presuntivamente invasivo discenderebbe dalla concreta ripartizione di competenze stabilita dalla deliberazione del C.I.P.E. n. 87 del 1988. Anche se è indubbiamente vero che è quest'ultima delibera ad articolare le varie fasi procedurali relative all'istituzione del parco e a distribuire fra diversi organi statali le distinte competenze attinenti a quel medesimo procedimento ed anche se è egualmente vero che di fronte a tale complessa disciplina stabilita con l'atto impugnato sta l'asciutta disposizione di legge precedentemente ricordata, ciò che è determinante ai fini della decisione sull'ammissibilità del conflitto è verificare quale sia l'atto attraverso cui è stato inequivocabilmente e concretamente manifestata la volontà dello Stato di esercitare lo specifico potere la cui titolarità è rivendicata dalla Regione Sardegna. E poiché non si può dubitare che la chiara volontà di riconoscere allo Stato il potere di istituire il Parco marino del Golfo di Orosei è originariamente espressa dall'art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988, tanto basta per dichiarare l'inammissibilità del conflitto promosso dalla Regione Sardegna nella parte in cui contesta, attraverso l'impugnazione della deliberazione del C.I.P.E. n. 87 del 1988, il potere dello Stato di istituire il suddetto parco.

3. - È invece fondato l'ulteriore profilo, prospettato in via subordinata dalla Regione Sardegna, in base al quale le competenze in materia di protezione della natura, di riserve e di parchi naturali, che l'art. 58 del d.P.R. 19 giugno 1978, n. 348, in attuazione degli artt. 3 e 6 dello Statuto sardo, assicura alla ricorrente, risultano lese dalla Sezione III dell'Appendice "A" della ricordata delibera C.I.P.E., la quale, in contrasto con quanto stabilito dal già citato art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988, prevede come eventuale l'intesa con la Regione Sardegna in relazione all'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei (punto 6).

3.1. - Nel dare attuazione alla decisione del legislatore nazionale (art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988) di istituire, d'intesa con la Regione Sardegna, il Parco marino del Golfo di Orosei, la delibera C.I.P.E. 5 agosto 1988, n. 87, ha adottato, nell'ambito di un programma annuale di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale valido per il 1988, un'articolata procedura di attuazione, che ha il suo perno centrale nei poteri decisionali del Ministro dell'ambiente. Tuttavia, in considerazione della complessità degli interessi pubblici coinvolti e della molteplicità delle competenze richieste, la stessa delibera ha disposto che il Ministro dell'ambiente, nell'esercizio dei vari poteri previsti, fosse assistito, per ciascuna area da adibire a parco, da apposite Commissioni paritetiche, formate da rappresentanti ministeriali e regionali, alle quali sono attribuiti poteri referenti e di proposta.

In particolare, si tratta di commissioni nominate dal Ministro dell'ambiente, i cui membri sono designati, per metà, dallo stesso Ministero dell'ambiente, dal Ministero dell'agricoltura e foreste e dal Ministero della marina mercantile e, per l'altra metà, dalle regioni interessate.

Tra i componenti di tali commissioni possono essere nominati anche rappresentanti degli enti locali interessati ed esperti delle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, i quali, per rispetto della pariteticità del collegio cui sono chiamati a partecipare, non possono non entrare nelle quote ministeriali o in quelle regionali.

I poteri di proposta di tali commissioni si estendono sugli stessi oggetti attribuiti alla competenza decisionale del Ministro dell'ambiente. Essi, pertanto, riguardano innanzitutto la predisposizione delle misure di primo intervento, volte a definire in via provvisoria l'area da proteggere, i valori naturalistici e ambientali che vi insistono, gli obiettivi da perseguire e l'individuazione delle misure di salvaguardia da adottare in attesa dell'approvazione del piano del parco (v. punto 3, Sez. III, App. "A", della citata delibera C.I.P.E.). Si tratta, più precisamente, di poteri che attengono a fasi propedeutiche a quella dell'istituzione vera e propria e che sono caratterizzate da un'esigenza intrinseca di urgenza, nei confronti delle quali, quando il parco è d'interesse nazionale, sussiste indubbiamente, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (v. sentt. nn. 123 del 1980, 617 del 1987, 1029 e 1031 del 1988), una competenza esclusiva del Governo, esercitata attualmente dal Ministro dell'ambiente, che non tollera, per sua natura, limitazioni in nome di interessi di altri enti pubblici o procedure che ne possano paralizzare o rallentare irragionevolmente il compimento. Sotto tale profilo, è del tutto giustificata la disposizione, contenuta nel punto 4 della Sezione III dell'Appendice "A" della delibera impugnata (ma v. anche il punto 5, ultimo comma), secondo la quale, in assenza di proposte unitarie della Commissione paritetica nei termini previsti, il Ministro dell'ambiente procede per suo conto all'adozione delle misure di primo intervento precedentemente elencate.

3.2. - Oltreché in relazione alle competenze ora ricordate, la Commissione paritetica prevista dalla delibera impugnata assiste il Ministro dell'ambiente, con la formulazione di proposte, anche in ordine ai principali aspetti attinenti all'istituzione del parco. Il punto 5 della sezione della delibera appena citata dispone, infatti, che la predetta Commissione predisponga una relazione e formuli proposte concernenti lo schema di provvedimento per la costituzione dell'ente di gestione del parco, i criteri (indagini, studi, attività) per la redazione del piano di promozione e di sviluppo socio-economico dell'area protetta e delle zone finitime, la stima del fabbisogno finanziario per l'istituzione del parco (compresa l'acquisizione di aree), per la realizzazione delle infrastrutture necessarie e per la gestione ordinaria del parco stesso. Insieme alla determinazione dei precisi confini dell'area protetta, le attività ora menzionate costituiscono il nucleo essenziale dei poteri relativi all'istituzione del parco, che, quando si tratti di un'area d'interesse nazionale o internazionale, è attribuito allo Stato e per esso, nell'ipotesi di parchi marini, al Ministro dell'ambiente (ai sensi e nei termini dell'art. 26 della legge n. 979 del 1982), in quanto diretta espressione della definizione dell'interesse nazionale che giustifica la particolare disciplina di quell'area (v. sent. n. 1031 del 1988).

Se, come questa Corte ha già avuto modo di precisare (v. spec. sentt. nn. 223 del 1984, 1029 e 1031 del 1988), il trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di protezione della natura, di riserve e di parchi naturali non ha comportato l'eliminazione in capo allo Stato del potere di istituzione di un parco d'interesse nazionale, tuttavia è ormai giurisprudenza consolidata che l'interferenza e l'intreccio di tali poteri statali con numerose materie assegnate alle competenze regionali - le principali delle quali (agricoltura e foreste, edilizia e urbanistica, caccia e pesca, turismo e industria alberghiera), nel caso della Sardegna, sono attribuite alla competenza esclusiva della regione - comportano che l'esercizio di quei poteri statali si svolga nel rispetto di procedure di cooperazione legalmente stabilite, che, in relazione ai momenti di massima incidenza sulle competenze regionali, debbono consistere in specifiche forme d'intesa (v. spec. sentt. nn. 203 del 1974, 175 del 1976, 223 del 1984, 183 e 191 del 1987, 1029 e 1031 del 1988). In conformità con tali esigenze costituzionali, l'art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988 ha correttamente stabilito che il Ministro dell'ambiente provveda all'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei "d'intesa con la regione Sardegna".

3.3. - Tuttavia, nel disciplinare le procedure d'intesa in attuazione dell'anzidetta norma di

legge, il punto 6 della Sezione III dell'Appendice "A" contenuta nella delibera C.I.P.E. n. 87 del 1988 ha stabilito disposizioni che non possono essere considerate rispettose delle esigenze costituzionali ora ricordate. In particolare, tali disposizioni hanno condizionato l'esperimento delle procedure d'intesa con la regione all'eventualità che la Commissione paritetica indicata in precedenza non pervenga a proposte unitarie, nei termini previsti, in relazione agli oggetti delineati nel punto 5 della stessa sezione (attività di istituzione del parco). Questa previsione si basa, evidentemente, sul presupposto che la formulazione di proposte unitarie da parte della Commissione paritetica precedentemente indicata equivalga alla stipulazione dell'intesa con la regione interessata, necessaria per procedere all'istituzione del Parco marino del Golfo di Orosei. Ma, in realtà, siffatta equiparazione non può in alcun modo esser giustificata.

La proposta unitaria della Commissione paritetica non può esser ritenuta equivalente all'intesa fra lo Stato e la Regione Sardegna, in quanto l'una e l'altra sono espressione di posizioni qualitativamente diverse nei confronti della decisione da prendere. Tanto in relazione all'istituzione del parco, quanto in relazione all'adozione degli atti di primo intervento, la Commissione paritetica prevista dalla delibera C.I.P.E. ha, secondo quanto disposto dallo stesso atto impugnato, il potere di formulare proposte, che, anche quando sono adottate all'unanimità, possono essere modificate dal Ministro dell'ambiente in sede di deliberazione della decisione finale. Ciò deriva dal fatto che il potere di proposta è correlativo a una partecipazione al procedimento decisionale che non implica un coordinamento paritario, ma presuppone che il destinatario della proposta resti il dominus unico della decisione. L'intesa, al contrario, è una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa.

Il punto 6 della delibera C.I.P.E. impugnata è, dunque, illegittimo in quanto condiziona l'esperimento dell'intesa con la Regione Sardegna alla mancata presentazione di una proposta unitaria da parte della Commissione paritetica e in quanto suppone, pertanto, un'equiparazione di tale proposta con l'intesa richiesta dall'art. 18, lett. c, della legge n. 67 del 1988. Poiché lo stesso punto 6 prevede, poi, nel caso di mancata intesa sull'istituzione del parco, un potere sostitutivo privo di copertura legislativa, esso va annullato anche per questa parte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 5 agosto 1988, n. 87 (Programma annuale 1988 di interventi urgenti per la salvaguardia ambientale), nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'ambiente il potere di istituire il Parco marino del Golfo di Orosei;

Dichiara che non spetta allo Stato istituire, senza l'intesa con la Regione Sardegna, il Parco marino del Golfo di Orosei e, conseguentemente, annulla, limitatamente alla Regione Sardegna, il punto 6 della Sezione III dell'Appendice "A" della deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 5 agosto 1988, n. 87, nella parte in cui subordina l'esperimento dell'intesa alla mancata presentazione, da parte della Commissione paritetica prevista nella medesima Sezione III, della proposta unitaria sugli oggetti indicati nel

punto 5, nonché nella parte in cui prevede, per il caso di mancata intesa sulla istituzione del Parco marino, la utilizzazione della procedura disciplinata dall'art. 81, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 giugno 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 15 giugno 1989.

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.