CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **464/1991** (ECLI:IT:COST:1991:464)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **05/11/1991**; Decisione del **04/12/1991**
Deposito del **13/12/1991**; Pubblicazione in G. U. **18/12/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17911 17913 17914 17915**
Atti decisi:

N. 464

SENTENZA 4-13 DICEMBRE 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 10 giugno 1991, depositato in Cancelleria il 20 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente 6 febbraio 1991 (Dichiarazione di importanza internazionale della zona umida di "Diaccia Botrona" nei comuni di Grosseto e Castiglione della Pescaia) ed iscritto al n. 33 del registro conflitto 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 1991 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Alberto Predieri per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 6 febbraio 1991 (Dichiarazione d'importanza internazionale della zona umida di "Diaccia Botrona" nei comuni di Grosseto e Castiglione della Pescaia). Ad avviso della ricorrente, gli artt. 2, 3, 4 e 5 dell'atto impugnato lederebbero, oltreché l'art. 97 della Costituzione, gli artt. 117 e 118 della Costituzione, nell'attuazione a questi data dall'art. 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Più in particolare, secondo la Regione Toscana, l'art. 2 - nel prevedere che "con successivo decreto si provvederà alla individuazione delle aree d'interesse naturalistico, aventi rilevanza ai fini della conservazione del patrimonio naturale nazionale della zona umida di cui al precedente art. 1, quali zone di importanza naturalistica nazionale ed internazionale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 8 luglio 1986, n. 349, allo scopo di stabilire un razionale e funzionale continuum territoriale e delle relative misure di tutela e di valorizzazione" - si porrebbe in contrasto con l'art. 83, quarto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e con il predetto art. 5, che conferiscono al Ministro dell'ambiente soltanto il potere di proporre l'individuazione delle aree di importanza naturalistica nazionale e internazionale, e non già il potere di individuare le aree medesime.

Di conseguenza, sempre secondo la ricorrente, sarebbe illegittimo anche l'art. 3 dello stesso decreto, il quale prevede l'intesa con la Regione Toscana e gli enti locali interessati al fine di costituire il consorzio per la gestione della riserva naturale che dovrà esser istituita nel territorio da individuare ai sensi dell'articolo precedente.

Infine, ad avviso della Regione Toscana, sarebbe ilegittimo l'art. 4 del medesimo decreto, il quale prevede l'applicazione di misure di salvaguardia fino all'istituzione dell'area protetta e comunque per un periodo non superiore a tre anni, tanto perché tale previsione non troverebbe copertura nella Convenzione di Ramsar, quanto perché l'art. 7 della legge 3 marzo 1987, n. 59, che ne giustifica l'adozione, lo subordina, tuttavia, al parere obbligatorio della regione interessata, parere che nella specie non sarebbe stato richiesto.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato e facendo riserva di ogni controdeduzione.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni svolte nel ricorso.

4. - Nel corso dell'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato ha svolto oralmente le proprie controdeduzioni, affermando, in particolare, che, mentre gli artt. 3 e 4 sarebbero connessi e dipendenti dal non impugnato art. 1 (con il quale si individua una zona umida d'importanza internazionale, ai sensi della Convenzione di Ramsar), l'art. 2, invece, conterrebbe una norma programmatoria, che si limiterebbe a preannunziare l'individuazione delle aree, senza peraltro specificare il tipo di decreto da adottare, e a dare impulso al Ministro dell'ambiente per la promozione della relativa attività.

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente (Dichiarazione d'importanza internazionale della zona umida di "Diaccia Botrona" nei comuni di Grosseto e Castiglione della Pescaia) adottato il 6 febbraio 1991. Secondo la ricorrente, tale decreto in ogni suo articolo - ad eccezione dell'art. 1, che individua una zona umida d'importanza internazionale ai sensi e agli effetti della Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448, - lederebbe le competenze legislative e amministrative, garantite alla Regione stessa dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 83, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dall'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Lo stesso decreto, poi, negli articoli indicati (artt. 2, 3, 4 e 5) conterrebbe disposizioni contrarie anche all'art. 97 della Costituzione, il quale assicura il principio del buon andamento della amministrazione pubblica.

2. - Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della censura relativa all'art. 5 del decreto impugnato, a norma del quale la vigilanza sull'area dichiarata zona umida è affidata al nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri e alle altre forze di Polizia, per il fatto che essa non è sorretta da alcuna motivazione (v., da ultimo, sentt. nn. 372 del 1989, 343 del 1991).

Parimenti inammissibile è il ricorso per il profilo concernente le censure proposte in riferimento all'art. 97 della Costituzione, non essendo stato addotto, neppure sotto tale aspetto, alcun argomento a sostegno.

3. - Il ricorso va accolto relativamente all'art. 4 del decreto impugnato, nella parte in cui prevede l'applicazione delle misure di salvaguardia, fino all'istituzione dell'area protetta e comunque per un periodo non superiore a tre anni, senza subordinarla al parere obbligatorio della regione interessata, ai sensi dell'art. 7 della legge 3 marzo 1987, n. 59.

3.1. - Il decreto impugnato, dopo aver individuato, all'art. 1, la zona umida di "Diaccia Botrona", ubicata nei comuni di Grosseto e di Castiglione della Pescaia, come area d'importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar (art. 2.1), ha stabilito, all'art. 2, che "con successivo decreto si provvederà alla individuazione delle aree d'interesse naturalistico, aventi rilevanza ai fini della conservazione del patrimonio naturale nazionale della zona umida di cui al precedente art. 1, quale zona d'importanza naturalistica nazionale e internazionale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 8 luglio 1986, n. 349, allo scopo di stabilire un razionale e funzionale continuum territoriale e delle relative misure di tutela e di valorizzazione". In altri termini, l'art. 2 prevede che con un ulteriore decreto saranno individuate le aree circostanti alla zona umida, già identificata ai sensi della Convenzione di Ramsar, a seguito di una successiva ponderazione concernente la funzionalità di tale area rispetto ai fini protettivi relativi alla suddetta zona umida e, quindi, d'importanza naturalistica nazionale e internazionale ad essa attribuibile a norma dell'art. 5, secondo comma, della legge 8 luglio 1986, n. 348. È, pertanto, in riferimento a quest'ultimo articolo che va valutata la legittimità del potere ministeriale esercitato con l'art. 2 dell'atto impugnato.

Come questa Corte ha già affermato (v. sent. n. 346 del 1990), l'art. 5, secondo comma, della legge n. 348 del 1986 - nel trasferire al Ministro dell'ambiente le competenze allora attribuite dalle leggi vigenti al Ministro dell'agricoltura e delle foreste in materia di parchi nazionali, di individuazione delle zone d'importanza naturalistica nazionale e internazionale e di promozione in esse della costituzione di parchi e di riserve naturali - non poteva ricomprendere fra queste competenze la potestà di deliberazione dell'individuazione delle aree d'interesse naturalistico nazionale o internazionale su cui istituire le riserve e i parchi naturali, per il semplice fatto che, nel momento in cui quella legge fu adottata, la predetta potestà era affidata dall'art. 83, quarto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, al Governo "nell'ambito delle

funzioni d'indirizzo e coordinamento". Tuttavia, come ha osservato l'Avvocatura dello Stato, l'art. 2 del decreto ministeriale impugnato, non si pone in contrasto con tale ripartizione di competenze, poiché esso si limita a preannunziare l'esercizio futuro di una funzione rispetto alla quale il Ministro dell'ambiente ha un potere d'impulso, senza pretendere di modificare le procedure fissate dalla legge e, tantomeno, la preesistente distribuzione delle competenze fra Ministro e Consiglio dei ministri.

Per ragioni analoghe a quelle appena espresse, non è idoneo a ledere le attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione Toscana neppure l'art. 3 del decreto impugnato. Tale articolo, infatti, si limita a impegnare il Ministro dell'ambiente ad attivarsi per prendere con la Regione Toscana gli accordi richiesti dalle leggi vigenti, una volta che sarà istituita la riserva naturale sul territorio della zona umida "Diaccia Botrona" e sulla circostante area di rispetto, al fine di costituire il consorzio per la gestione della predetta riserva.

3.2. - Lesivo delle attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione Toscana è, invece, l'art. 4 del decreto impugnato, il quale stabilisce che, fino all'istituzione dell'area protetta e comunque per un periodo non superiore a tre anni, si applicano nelle zone individuate le misure di salvaguardia indicate in allegato.

Tale articolo, riferendosi alla zona umida già individuata ai sensi dell'art. 2.1 della Convenzione di Ramsar ed essendo stato adottato dal Ministro dell'Ambiente in mancanza di qualsiasi richiesta di parere rivolta alla Regione Toscana, comporta la violazione dell'art. 7 della legge 3 marzo 1987, n. 59, in base al quale il suddetto Ministro può adottare misure di salvaguardia nelle aree individuate come zone da destinarsi a riserve naturali di importanza nazionale o internazionale "sentite le regioni e gli enti locali interessati ovvero decorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere senza che questo sia stato espresso". Il raccordo ivi previsto, infatti, costituisce l'attuazione del principio costituzionale di cooperazione che presiede a ogni ipotesi in cui l'esercizio di competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l'esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle regioni. E nel caso non vi può essere dubbio che le misure di salvaguardia adottate incidano su materie come l'agricoltura e foreste, la caccia e pesca, la viabilità, l'urbanistica, il turismo (v. allegato n. 2 del decreto impugnato), che gli artt. 117 e 118 della Costituzione attribuiscono alle competenze legislative e amministrative delle regioni a statuto ordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta al Ministro dell'ambiente adottare le misure di salvaguardia nelle aree individuate come zone da destinarsi a riserve naturali d'importanza nazionale o internazionale, ai sensi dell'art. 4 del decreto del Ministro dell'ambiente 6 febbraio 1991 (Dichiarazione d'importanza internazionale della zona umida di "Diaccia Botrona" nei comuni di Grosseto e di Castiglione della Pescaia), senza che siano sentite le regioni interessate ovvero decorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere e questo non sia stato espresso e, conseguentemente, annulla l'art. 4 del decreto impugnato;

Dichiara inammissibile il ricorso, in relazione agli artt. 2, 3 e 5 del suddetto decreto del Ministro dell'ambiente, proposto dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, come attuati dall'art. 83, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dall'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, nonché in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 1991.

Il presidente: CORASANITI

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 dicembre 1991.

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.