

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **151/1986**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente PALADIN - Redattore

Udienza Pubblica del **04/03/1986** Decisione del **24/06/1986**

Deposito del **27/06/1986** Pubblicazione in G. U. **02/07/1986**

Norme impugnate:

Massime: **11946 11947 11950 11953 11964**

Atti decisi:

Massima n. 11946

Titolo

SENT. 151/86 A. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE - IMPUGNAZIONE DI LEGGI STATALI - PARAMETRI - RICHIAMO ALL'ART. 97 COST. - INIDONEITA' A SOSTANZIARE UNA AUTONOMA CENSURA.

Testo

Il richiamo all'art. 97 Cost. non e' idoneo a sostanziare un'autonoma censura quando si tratti di impugnazione diretta di una legge dello Stato da parte della Regione ai sensi dell'art. 2, l cost. 9 febbraio 1948, n. 1, essendo tale impugnazione destinata a far valere non gia' la violazione di qualsiasi precetto costituzionale (e neppure di quelli che attengono all'organizzazione amministrativa in se' considerata) ma soltanto di quelli che individuano la sfera delle competenze regionali costituzionalmente garantite.

Massima n. 11947

Titolo

SENT. 151/86 B. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE - IMPUGNAZIONE DI LEGGI STATALI - PARAMETRI - PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - PORTATA - PRINCIPIO NON PERTINENTE ALLA TUTELA DI COMPETENZE REGIONALI COSTITUZIONALMENTE GARANTITE - NON INVOCABILITA' QUALE PARAMETRO.

Testo

Il principio del giusto procedimento - a parte la questione se esso abbia o meno natura costituzionale - e' strettamente collegato con la tutela delle situazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri, ma non concerne la tutela di competenze regionali costituzionalmente garantite, che e' oggetto del giudizio di impugnazione diretta di leggi statali da parte della Regione; onde in tale sede non e' pertinente il richiamo alla violazione del principio anzidetto. - S. n. 13/1962 che, con riferimento all'art. 42 Cost. ha definito il principio del giusto procedimento come principio generale dell'ordinamento statale.

Massima n. 11950

Titolo

SENT. 151/86 C. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE - REGIONE VENETO - BELLEZZE NATURALI (TUTELA DELLE) - VINCOLI PAESISTICI - ZONE E

LOCALITA' PROTETTE - INDIVIDUAZIONE ED ELENCAZIONE PER CATEGORIE DA PARTE DELLO STATO - IMPOSIZIONE DEL VINCOLO PAESISTICO IN RAGIONE DI UNA RICONSIDERAZIONE AUTONOMA ED INTEGRALE DELL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE - SCELTA CONFORME AI VALORI PRIMARI TUTELATI DALL'ART. 9 COST. - RAPPORTO DI CONCORRENZA E NON DI SEPARAZIONE RISPETTO ALLA COMPETENZA REGIONALE IN MATERIA URBANISTICA - INTERVENTI STATALI ADOTTATI SOLO IN CASO DI INERZIA REGIONALE - GIUSTIFICAZIONE - INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE.

Testo

L'art. 1 d.l. 27 giugno 1985, n. 312 come sostituito in sede di conversione dall'art. 1 l. 8 agosto 1985, n. 431, discostandosi nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (l. n. 1497 del 1939) introduce una tutela del paesaggio improntata a integralita' e globalita', implicante, cioe', una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale, in aderenza all'art. 9 Cost., che assume tale valore come primario. Detta tutela non esclude ne' assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice degli usi e della trasformazioni del suolo nello spazio e nel tempo, devoluta alle Regioni: la nuova normativa provvede, bensì, al raccordo - nell'ambito stesso della nuova tutela e nei suoi rapporti con l'urbanistica - tra competenze statali e competenze regionali, mediante soluzioni ispirate al principio di leale cooperazione, sia istituendo un rapporto di concorrenza, strutturato in modo che le competenze statali sono esercitate (solo) in caso di mancato esercizio di quelle regionali e (solo) in quanto cio' sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela; sia proiettando quest'ultima (in modo dinamico) sul piano dell'urbanistica, col regolare l'esercizio qualificato, e teleologicamente orientato in senso estetico-culturale, di competenze regionali in materia urbanistica. (Infondatezza della questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), come sostituito dall'art. 1 della legge di conversione 8 agosto 1985, n. 431, aggiuntivo di un comma quinto all'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, impugnato dalla Regione Veneto - in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; all'art. 1, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; agli artt. 80, 81, 82, 83, nonche' 66 e seguenti, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; all'art. 1, comma primo, lett. a) e c), e comma terzo, nn. 1, 2 e 3, della legge 22 luglio 1975, n. 382, in relazione alla legge 29 giugno 1939, n. 1497). - S. nn. 239/1982, 94 e 3 5 9 / 1 9 8 5 .

Parametri costituzionali

Costituzione art. 117

Costituzione art. 118

Altri parametri e norme interposte

decreto del Presidente della Repubblica 15/01/1972 n. 8 art. 1 ultimo co.

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 66 e ss.

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 80

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 81

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 82

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 83

legge 22/07/1975 n. 382 art. 1 co. 1 lett.A e C

legge 22/07/1975 n. 382 art. 1 co. 3 nn.1,2 e 3

legge 29/06/1939 n. 1497

Riferimenti normativi

decreto-legge 27/06/1985 n. 312 art. 1

legge 08/08/1985 n. 431 art. 1

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 82 co. 5

legge 08/08/1985 n. 431

Massima n. 11953

Titolo

SENT. 151/86 D. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE - REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA - BELLEZZE NATURALI (PROTEZIONE DELLE) - VINCOLI PAESISTICI - IMPOSIZIONE IN RAGIONE DI UNA AUTONOMA ED INTEGRALE RICONSIDERAZIONE DELL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE - RAPPORTO DI CONCORRENZA E NON DI SEPARAZIONE TRA COMPETENZA STATALE E REGIONALE - ASSERTITA VIOLAZIONE DELLE COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA URBANISTICA - INSUSSISTENZA - INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE.

Testo

Lo statuto speciale conferisce alla Regione Friuli Venezia Giulia competenza soltanto integrativa e di attuazione in materia paesaggistica (art. 6, n. 3) e competenza primaria limitatamente all'urbanistica (art. 4, n. 12), onde, valutata la distinzione fra le due materie ed i loro rapporti nella nuova normativa, le doglianze della Regione Friuli-Venezia Giulia circa la lesione di competenze urbanistiche ad essa spettanti restano confutate dalla circostanza che la nuova normativa, introdotta con la legge 8 agosto 1985, n. 431, introduce una tutela del paesaggio improntata ad integralita' e globalita', implicante, cioe', una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale in aderenza all'art. 9 Cost. che assume tale valore come primario. La nuova normativa prevede quindi il raccordo - nell'ambito della nuova tutela e nei suoi rapporti con l'urbanistica - fra competenze statali e regionali mediante soluzioni ispirate al principio di leale cooperazione. (Infondatezza della questione di legittimita' costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431, impugnata - nel suo complesso ed in particolare nell'art. 2, comma primo - dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 4, n. 12, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia), in relazione all'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; all'art. 22 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116; all'art. 27 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; e all'art. 58 della suindicata legge cost. n. 1 del 1963). - S. nn. 94 e 359/1985.

Parametri costituzionali

statuto regione Friuli Venezia Giulia art. 6 n.3

statuto regione Friuli Venezia Giulia art. 4 n.12

statuto regione Friuli Venezia Giulia art. 1

Altri parametri e norme interposte

decreto del Presidente della Repubblica 24/07/1977 n. 616 art. 80

decreto del Presidente della Repubblica 26/08/1965 n. 1116 art. 22

decreto del Presidente della Repubblica 25/11/1975 n. 902 art. 27

decreto del Presidente della Repubblica 15/01/1972 n. 8 art. 1

Riferimenti normativi

legge 08/08/1985 n. 431

Massima n. 11964

Titolo

SENT. 151/86 E. GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE - REGIONE VALLE D'AOSTA, PROVINCE DI BOLZANO E DI TRENTO, REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA - BELLEZZE NATURALI (TUTELA DELLE) - VINCOLI PAESISTICI - ELENCO DEI BENI VINCOLATI E INDICAZIONE DEI LIMITI OGGETTIVI DEL VINCOLO - CRITERIO PER LA GESTIONE DI QUESTO TRA STATO E REGIONI - SCELTE NORMATIVE FINALIZZATE ALLA PRIMARIETA' DEL VALORE ESTETICO CULTURALE - NATURA DI NORME FONDAMENTALI DI GRANDI RIFORME ECONOMICO-SOCIALI - GIUSTIFICAZIONE - EFFETTI - APPLICABILITA' ANCHE IN VIGENZA DI UNA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA - NON SONO VIOLATE LE COMPETENZE REGIONALI E PROVINCIALI - ESCLUSIONE DI ILLEGITTIMITA' C O S T I T U Z I O N A L E .

Testo

Il carattere di grande riforma economico-sociale non dipende dalla qualificazione che ne dia una qualche autorità o da quella che la normativa dia a se medesima, ma dalla sua obiettiva natura, accertabile dalla Corte; tale carattere è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta a base della disciplina adottata con la legge 8 agosto 1985, n. 431, per la tutela di zone di particolare interesse ambientale, la cui scelta di fondo è costituita dalla primarietà del valore estetico-culturale, assunto come insuscettibile di essere subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici, e, perciò, capace di influire profondamente sull'ordine economico-sociale. Non osta al riconoscimento dell'anzidetto carattere la collocazione formale delle disposizioni impugnate; né la (asserita) non "definitività" della normativa in discorso, dal momento che essa introduce risolutamente una linea di tendenza dell'ordinamento, per di più attuativa di un precetto costituzionale e profondamente avvertita nella coscienza sociale (il che non esclude - per l'evidente carattere minimale della tutela paesistica ex lege n. 431 - più incisivi o avanzati, purché consoni, interventi dell'autonomia regionale speciale). Va perciò respinta la censura di violazione di competenze regionali esclusive, mossa alla legge suddetta, in base all'assunto che le disposizioni di essa circa gli elenchi dei beni sottoposti a vincolo e relative modalità di gestione, non costituirebbero, malgrado la definizione data in tal senso dall'art. 2, norme fondamentali di riforma economico-sociali. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431, impugnata - nel suo complesso ed in particolare nell'art. 2, comma primo - dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli

artt. 2, 3 e 4 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Valle d'Aosta); dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 3, comma terzo, 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, e 16, comma primo, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione adottate con d.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064, d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48, d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, e d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, e 16 del suindicato d.P.R. n. 670 del 1972.) -
S . n . 2 1 9 / 1 9 8 4 .

Parametri costituzionali

statuto regione Valle d'Aosta art. 2

statuto regione Valle d'Aosta art. 3

statuto regione Valle d'Aosta art. 4

statuto regione Trentino Alto Adige art. 3 co. 3

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n. 3

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n.5

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n.6

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n.7

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n.16

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n.21

statuto regione Trentino Alto Adige art. 8 n.24

statuto regione Trentino Alto Adige art. 16 co. 1

Altri parametri e norme interposte

decreto del Presidente della Repubblica 17/07/1952 n. 1064

decreto del Presidente della Repubblica 20/01/1973 n. 48

decreto del Presidente della Repubblica 01/11/1973 n. 690

decreto del Presidente della Repubblica 22/03/1974 n. 279

decreto del Presidente della Repubblica 22/03/1974 n. 381

Riferimenti normativi

Pronuncia

N. 151

SENTENZA 24 GIUGNO 1986

Deposito in cancelleria: 27 giugno 1986.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 31/1 s.s. del 2 luglio 1986.

Pres. PALADIN - Rel. CORASANITI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI - Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale", convertito nella legge 8 agosto 1985, n. 431, promossi con ricorsi delle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, delle Province autonome di Bolzano, di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati rispettivamente il 26 luglio, 19, 21 e 20 settembre 1985, depositati in Cancelleria il 2 agosto, il 25, 26 e 27 settembre 1985 ed iscritti ai nn. 34, 36, 37, 38 e 40 del registro ricorsi 1985.

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

udito nell'udienza pubblica del 4 marzo 1986 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avv.ti Gustavo Romanelli per la Valle d'Aosta, Giuseppe Guarino per la Provincia di Bolzano, Umberto Pototschnig per la Provincia di Trento, Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - La Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale, ha promosso, con ricorso notificato il 26 luglio 1985 e depositato il 2 agosto 1985 (R.r. n. 34/1985), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e quinto, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 97 Cost.; 1, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica); 80, 81, 82 e 83, anche in relazione agli artt. 66 e seguenti, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui alla l. n. 382 del 1975); 1, comma primo, lett. a) e c), e comma terzo, nn. 1, 2 e 3, della l. 22 luglio 1975, n. 382 (Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della P.A.), in relazione alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali); irrazionalità ed eccesso di potere legislativo nella violazione delle sfere di competenza regionale in materia di urbanistica e del territorio e in materia di agricoltura.

1.1. - Assume la Regione che, anche se le norme relative al trasferimento di competenze statali alle Regioni non rivestono natura di legge costituzionale o comunque rinforzata (sent. n. 188 del 1984), non può tuttavia ammettersi che il confine della sfera di competenza dello Stato e delle Regioni venga all'improvviso modificato da un intervento legislativo dello Stato, senza che ciò costituisca violazione di tale confine, quale si è determinato in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost..

Le disposizioni sul trasferimento, infatti, integrano, completano ed attuano i suindicati disposti costituzionali, così assicurando alle Regioni, in relazione alle competenze ad esse attribuite, una garanzia, di ordine costituzionale, di intangibilità da parte del legislatore statale, quantomeno in ordine al nucleo centrale e qualificante delle disposizioni che individuano l'ambito regionale di competenza nelle singole materie; nucleo centrale che va identificato in base ai principi indicati nell'art. 1 della legge n. 382 del 1975 (identificazione delle materie per settori organici, in base a criteri oggettivi; valutazione della connessione tra funzioni affini, strumentali, complementari; completezza del trasferimento; esclusione di forme di codipendenza funzionale tra uffici statali e regionali).

In attuazione di tali principi il d.P.R. n. 616 del 1977 ha determinato nell'art. 66 e seguenti il complesso funzionale "agricoltura e foreste", comprendendovi i boschi, i patrimoni silvo-pastorali, le terre di uso civico, la bonifica integrale e montana, gli interventi di protezione della natura, compresa l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide; nell'art. 80 e seguenti ha trasferito alle Regioni la materia "urbanistica", definita come "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente"; nell'art. 82 ha delegato alle Regioni le funzioni relative alla protezione delle "bellezze naturali"; nell'art. 83 ha trasferito alle Regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali. Inoltre, già con il d.P.R. n. 8 del 1972, erano state trasferite alle Regioni le funzioni inerenti alla redazione ed all'approvazione dei "piani territoriali paesistici" di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939.

Risulta quindi che, nella normazione di trasferimento, il legislatore statale si è impegnato a fondo nel conferire alle proprie disposizioni carattere stabile e definitivo, corrispondente al rilievo costituzionale della determinazione delle materie di competenza regionale, imponendo a se stesso la conformazione di tali competenze.

Ne deriva che il legislatore ordinario ha perduto la piena disponibilità della disciplina delle funzioni trasferite o delegate alle Regioni, e non può quindi alterare a suo piacimento l'ordine delle funzioni, in tal modo costituzionalizzato.

Per contro, il decreto legge n. 312 del 1985 sovverte tale ordine, invadendo la sfera regionale in due modi: a) anzitutto con il riassorbimento da parte dello Stato legislatore di competenze specifiche della

Regione in materia ambientale; b) in secondo luogo facendo interferire la disciplina impartita in altre materie di competenza regionale, senza prevedere alcuna forma di coordinamento e di intesa.

Sotto il primo profilo, si è imposto, attribuendo forma legislativa ad un atto sostanzialmente amministrativo, il vincolo paesaggistico su intere categorie di beni (art. 1, comma primo), stravolgendo il criterio previsto dalla legge n. 1497 del 1939, che consentiva il vincolo solo su beni specificamente individuati, in ragione del loro accertato interesse particolare, e sottraendo alle Regioni la competenza ad individuare le bellezze naturali.

Sono state altresì colpite ulteriori competenze proprie delle Regioni, in tema di protezione dell'ambiente, e precisamente quelle indicate dagli artt. 66, 80 ed 83 del d.P.R. n. 616 del 1977. Infatti, vincolando la condizione di intere categorie di beni, costituenti vasti comparti di territorio, una notevole parte del settore dell'urbanistica e dell'agricoltura e foreste è stata sottratta alla competenza delle Regioni, private del potere di tutela dell'ambiente compreso nelle suindicate materie.

A tale invasione di competenza regionale il legislatore è pervenuto in modo irrazionale, sia perché ha indiscriminatamente vincolato, a fini di tutela paesaggistica, anche categorie di beni individuati secondo logiche diverse, come le acque pubbliche, considerate dal T.U. n. 1775 del 1933 per finalità di sfruttamento, e le zone gravate da usi civici, che hanno finalità economiche; sia perché ha determinato una confusione e sovrapposizione di competenze statali e regionali, attribuendo "anche" al Ministero per i beni culturali le funzioni di "vigilanza e tutela" sull'osservanza del vincolo (art. 1, comma secondo, prima parte); sia perché ha riattribuito allo Stato, revocando la delega alla Regione, il "parere" (da individuarsi nella "autorizzazione") di cui all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 (art. 1, comma secondo, seconda parte), nonché il potere di esame dei progetti di opere di manutenzione straordinaria e di imposizione di prescrizioni (art. 1, comma quinto).

Quanto al profilo sub b), il decreto legge impugnato interferisce nelle competenze regionali in tema di agricoltura, silvicoltura, urbanistica e pianificazione territoriale, le quali riguardano settori incisi dal vincolo totale di interi territori, e non possono adeguatamente esercitarsi, in difetto di strumenti di coordinamento e di regole organizzative e procedurali, anche a garanzia dei soggetti che subiscono il vincolo, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost..

1.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi mediante l'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Osserva l'interveniente che il decreto legge n. 312 del 1985 - nel frattempo convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 - non invade la sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita.

Quanto alla asserita incidenza su materie nelle quali la Regione ha potestà legislativa ai sensi dell'art. 117 Cost. ed in relazione alle quali è stato operato il trasferimento delle funzioni amministrative (come agricoltura e foreste, urbanistica ecc.), rileva l'Avvocatura dello Stato che essa non sussiste, dal momento che la normativa impugnata riguarda specificamente la diversa materia della tutela delle bellezze naturali. Indubbiamente il vincolo paesaggistico può incidere su beni contemporaneamente oggetto della disciplina urbanistica o forestale, ma ciò rientra nella fisiologia del sistema, in quanto gli effetti delle varie discipline non si elidono né si confondono tra di loro, ma operano cumulativamente, in modo indipendente, senza determinare reciproche ingerenze tra materie diverse.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato sono poi inammissibili le censure della ricorrente incentrate sulla avvenuta delega alle Regioni delle funzioni amministrative relative ai beni ambientali ex art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, poiché non sussistendo al riguardo una competenza legislativa regionale, non può correlativamente ipotizzarsi una incompetenza della legge statale, che, nelle materie soltanto delegate, può certamente produrre una normazione di dettaglio. Le suddette censure sono comunque infondate poiché la

normativa impugnata - della quale si contesta la qualità di legge - provvedimento - non ha modificato l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, in senso parzialmente revocatorio della delega amministrativa conferita alle Regioni, essendo previsto dalla suindicata disposizione il potere dello Stato di integrare gli elenchi delle bellezze naturali.

2. - La Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente della Giunta regionale, ha promosso, con ricorso notificato il 19 settembre 1985 e depositato il 25 settembre 1985 (R.r. n. 36/1985), questione di legittimità costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n.312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), per violazione degli artt. 2, 3 e 4 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Valle d'Aosta).

2.1. - Assume la ricorrente che la legge impugnata - di conversione, con modifiche, del d.l. n. 312 del 1985, il quale, a sua volta, recepiva sostanzialmente il d.m. 21 settembre 1984 (c.d. decreto Galasso), il cui art. 1 (che assoggettava a vincolo paesaggistico una serie di beni individuati per categorie) era stato annullato dal TAR Lazio con sentenza 31 maggio 1985, n. 1548 - è illegittima, in quanto viola l'art. 2 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, incidendo su materie di competenza legislativa esclusiva della Regione, e precisamente:

a) sulla "tutela del paesaggio", prevista dall'art. 2, lett. q) dello Statuto, nell'esercizio della quale la Regione ha adottato una propria normativa con la legge 15 giugno 1978, n. 14, modificata con le successive leggi 2 marzo 1979, n. 11; 31 maggio 1979, n. 32; 9 giugno 1981, n. 32;

b) sulla materia della "urbanistica" e dei "piani regolatori per zone di particolare importanza turistica", prevista dall'art. 2, lett. g) dello Statuto, che appare strettamente connessa a quella della tutela del paesaggio;

c) sulla materia concernente le "foreste" e la "flora e fauna", riservata dall'art. 2, lett. d), dello Statuto alla Regione, ed incisa dall'art. 1, lett. g), della legge n. 431 del 1985, che assoggetta a vincolo "i territori coperti da foreste e da boschi";

d) sulla materia delle "acque pubbliche destinate ad irrigazione e ad uso domestico", contemplata dall'art. 2, lett. m), dello Statuto, ed interessata dal vincolo, previsto dall'art. 1, lett. c), della legge n. 431 del 1985, per "i fiumi, i torrenti e i corsi d'acqua iscritti negli elenchi" delle acque pubbliche;

e) sulla materia concernente gli "usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali", riservata alla Regione dall'art. 2, lett. o), dello Statuto, nella quale interferisce il vincolo delle "aree assegnate alle università agrarie e delle zone gravate da usi civici", derivante dall'art. 1, lett. h), della legge n. 431 del 1985.

L'incidenza della disciplina per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale sulla competenza delle Regioni a statuto speciale era, del resto, apparsa tanto evidente allo stesso legislatore statale, che il d.l. n. 312 del 1985 aveva espressamente fatto salve le competenze delle suddette Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 1, comma sesto).

La legge di conversione n. 431 del 1985, per contro, ha ritenuto di poter evitare il rispetto delle competenze di Regioni e Province autonome, sopprimendo la suindicata clausola di salvezza e qualificando espressamente, nell'art. 2, comma primo, "le disposizioni di cui all'art. 1 del decreto legge", come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica".

Tale espediente non è tuttavia idoneo, ad avviso della ricorrente, a consentire il sacrificio delle competenze esclusive della Regione.

Invero, non può valere ad attribuire alle disposizioni degli artt. da 1 a 1-sexies della legge n. 431 del 1985 la natura di "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" la mera autodefinizione contenuta nell'art. 2, dovendo siffatta natura essere ricercata nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nelle modificazioni che essa apporta nei rapporti sociali (Corte cost. sent. n. 219 del 1984).

Detta indagine, d'altro canto, conduce, per la legge n. 431 del 1985, ad esito negativo, in quanto:

a) l'art. 1 di essa si pone come completamento dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, che regola la competenza delegata alle Regioni a statuto ordinario in materia paesistica, e non può quindi costituire, per la sua specifica portata, riforma economico-sociale, e meno che mai nei confronti delle regioni a statuto speciale, alle quali norme di rango costituzionale attribuiscono una competenza legislativa primaria in materia di paesaggio;

b) previsioni essenziali della disciplina in questione hanno efficacia di norme meramente provvisorie, temporanee e di urgenza (come gli artt. 1-quinquies ed 1-ter), il che appare difficilmente conciliabile con la pretesa di considerare la legge come "riforma economico-sociale".

In subordine, osserva ancora la ricorrente, anche ammettendo che la legge impugnata integri gli estremi di una "riforma economico-sociale", è da escludere che tutte le disposizioni della legge possano ricevere la qualifica di "norme fondamentali" dell'asserita riforma, ed in particolare che abbiano tale natura le norme di dettaglio e quelle procedimentali. Dovrà quindi essere la Corte costituzionale ad individuare, in tale subordinata ipotesi, le previsioni concretanti "norme fondamentali".

Deduce inoltre la Regione Valle d'Aosta che la legge impugnata è costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 2, 3 e 4 dello Statuto, in quanto priva la ricorrente delle competenze amministrative ad essa spettanti in via esclusiva nelle materie del paesaggio, dell'urbanistica, delle foreste, delle acque pubbliche e degli usi civici, in corrispondenza alla competenza legislativa esclusiva su dette materie, degradando tali competenze amministrative esclusive a mere competenze delegate - il che discende dall'essere la normativa formulata come integrazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, che delega competenze amministrative alle Regioni in materia di paesaggio - e, sotto certi profili, a competenze di organo subordinato al Ministero per i beni culturali e ambientali - come si desume dai poteri di sostituzione e di annullamento riconosciuti all'amministrazione centrale (art. 1, comma quinto, l. n. 431 del 1985) -.

E la denunciata illegittimità costituzionale permane anche riconoscendo alle disposizioni della legge impugnata la qualifica di "norme fondamentali di riforma economico-sociale" poiché una legge di riforma adottata con legge ordinaria non può trasferire, in contrasto con norme statutarie di rango costituzionale, competenze che queste ultime norme hanno attribuito alla Regione. Altrimenti si verificherebbe l'assurdo della modifica di una legge costituzionale da parte di una legge ordinaria.

2.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Deduce l'interveniente che l'art. 2 della legge n. 431 del 1985, che definisce le disposizioni dell'art. 1 del decreto legge n. 312 del 1985 come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, non contraddice quanto stabilito dal sesto comma dell'art.1 del citato decreto legge (non convertito) circa la salvezza delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, ma costituisce una più corretta definizione del valore delle nuove norme emanate in materia paesistica in rapporto agli ordinamenti delle autonomie speciali.

Tra le disposizioni dell'art. 1 del decreto legge, nel testo risultante dalla conversione, non sembrano immeritevoli della suddetta qualificazione (ovviamente soggetta al vaglio della Corte), i primi quattro

commi, che delimitano l'ambito oggettivo della nuova disciplina, ravvisando in "tipologie territoriali" puntualmente definite (coste marittime; zone contermini ai fiumi, ai torrenti ed ai laghi; boschi e foreste; zone umide; zone montuose eccedenti determinate quote; ghiacciai; vulcani ecc.) i tratti caratteristici del territorio nazionale che concorrono in modo essenziale a costituire il "paesaggio" come bene costituzionalmente protetto (art. 9 Cost.), e che in quanto tali vanno sottoposti ad un regime di tutela idoneo a garantirne la salvaguardia, privilegiando le esigenze di conservazione su quelle di trasformazione del territorio suscettive di compromettere i valori paesistici.

Trattasi di innovazione legislativa di largo respiro, capace di realizzare una inversione di tendenza sui processi economici, e di promuovere, sul piano sociale, le esigenze connesse ad una migliore qualità della vita.

Alle disposizioni suddette non può quindi negarsi natura di "norme fondamentali", idonee a fungere da limite all'autonomia regionale, in quanto, in presenza di scelte di fondo, quali sono quelle finalizzate alla realizzazione di un ambiente vivibile, non possono essere accettati squilibri nell'ambito della collettività nazionale.

D'altronde, anche la Comunità Economica Europea ha incluso la materia ambientale nella sua politica di armonizzazione dei sistemi economici e sociali dei paesi membri. Attraverso direttive che fissano standards di qualità ambientali da garantire in tutto il territorio comunitario, la CEE mira ad evitare che un eccessivo divario delle politiche nazionali di tutela ambientale crei troppa gravi disparità nell'esercizio delle attività economiche e nelle condizioni di vita presso le diverse comunità nazionali.

3. - La Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente della Giunta provinciale, ha promosso, con ricorso notificato il 21 settembre 1985 e depositato il 25 settembre 1985 (R.r. n. 37/85), questione di legittimità costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431, nel suo complesso ed in special modo in riferimento all'art. 2, per violazione degli artt. 3, comma terzo; 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24; e 16, comma primo, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), e relative norme di attuazione, adottate con d.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064, in materia di usi civici; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica e di opere pubbliche; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48, sui beni del patrimonio storico e artistico di interesse nazionale; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690, sulla tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste.

3.1. - Osserva la ricorrente che lo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) attribuisce alla Provincia potestà legislativa primaria in materia di "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare"; "urbanistica e piani regolatori"; "tutela del paesaggio"; "usi civici"; "Alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna"; "agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi, bonifica"; "opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria" (art. 8, rispettivamente nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, Statuto). In base all'art. 16 dello Statuto spettano altresì alla Provincia, nelle stesse materie e con gli stessi limiti inerenti alla potestà legislativa, le corrispondenti potestà amministrative. A seguito delle norme di attuazione dello Statuto, la Provincia ha la piena disponibilità di tali competenze legislative ed amministrative.

Le competenze così trasferite sono state - secondo quanto afferma la ricorrente - ampiamente esercitate. In particolare, la legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16, ha stabilito una esaustiva disciplina della tutela del paesaggio, sottoponendo a tutela generica tutto il territorio della Provincia (art. 1, commi primo e secondo) e prevedendo una forma di tutela specifica, attraverso l'individuazione di singole categorie di beni (art. 1, comma primo, lett. a, b, c, d, e) da assoggettare a specifico vincolo paesistico. Tale vincolo, che comporta per i proprietari l'obbligo di conservare come tali i beni (artt. 5 e 7) e di ottenere preventiva autorizzazione dal Sindaco (art. 8) per ogni lavoro che importi modificazione dei beni stessi, può essere introdotto in due modi: o attraverso l'emanazione di un decreto ad hoc per i beni specificamente e individualmente determinati; ovvero a mezzo della inclusione, nei piani urbanistici, di previsioni paesaggistiche per zone.

Secondo la ricorrente, sulla base di tale disciplina legislativa gran parte del territorio della Provincia è stata sottoposta a vincolo paesistico.

Precisate così le proprie competenze legislative ed amministrative e il modo con cui sono state esercitate, assume la ricorrente che la legge n. 431 del 1985 (di conversione, con ampie modifiche, del d.l. n. 312 del 1985, il quale, a sua volta, recepiva sostanzialmente il d.m. 21 settembre 1984) non può essere ritenuta applicabile in toto nel territorio provinciale, essendo in gran parte formulata come disciplina integrativa del d.P.R. n. 616 del 1977, relativo alle sole Regioni a Statuto ordinario. Ove, però - stante la soppressione in sede di conversione del decreto legge della clausola di salvezza delle competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e soprattutto in virtù del fatto che l'art. 2 della legge assimila le disposizioni contenute nell'art. 1 della stessa legge alle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali" - si volesse ritenere che la nuova disciplina è applicabile in toto anche alla Provincia ricorrente, la legge sarebbe palesemente incostituzionale e lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alla Provincia stessa.

Non solo, infatti, la legge impugnata ha preteso di intervenire in una materia che è di esclusiva competenza provinciale; ma ciò è avvenuto con una disciplina estremamente analitica, e del tutto incompatibile con quella precedentemente adottata dalla Provincia e che aveva del resto già permesso una efficace tutela dell'ambiente.

Soggiunge altresì la ricorrente che gli ulteriori interventi del Ministero dei beni culturali previsti dalla legge, se pure si volessero ritenere ammissibili nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario, sono del tutto inconciliabili con la speciale autonomia (anche amministrativa) costituzionalmente riconosciuta alla Provincia di Bolzano: tanto più se manchi - come nella specie manca - qualsiasi previsione di forme di coordinamento fra le discipline statali e provinciali e di collaborazione fra i due enti.

Osserva anche la ricorrente che anche l'attribuzione al Ministro per i beni culturali di poteri sostitutivi viola gravemente le competenze regionali. E ciò per due ordini di motivi: in primo luogo, perché l'attribuzione al Governo del potere di adottare provvedimenti sostitutivi nel caso di inattività della Provincia è ammissibile solo in relazione alle funzioni amministrative delegate dallo Stato (mentre qui si verte in materia di competenza propria ed esclusiva della Provincia); in secondo luogo, perché, in ogni caso, il potere di adottare eventuali provvedimenti sostitutivi non spetta al singolo Ministro, ma semmai al Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente (cfr. art. 16, ultimo comma, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381).

In particolare, la ricorrente afferma l'incostituzionalità dell'art. 2, comma primo, della legge, mediante il quale si vorrebbe imporre alla Provincia il rispetto di tutte le disposizioni stabilite dall'art. 1 della stessa legge, equiparandole a norme fondamentali di riforme economico-sociali.

La natura di riforma economico-sociale deve risultare obiettivamente - come ha insegnato la Corte costituzionale nella sent. n. 219 del 1984 - dall'oggetto della normativa, dai suoi scopi e contenuti, dalle modificazioni che essa apporta nei rapporti preesistenti. La legge impugnata, invece, non costituisce una sostanziale e positiva riforma della disciplina per la tutela dei beni ambientali, rispetto alla disciplina - più organica ed avanzata - già vigente nella Provincia di Bolzano; né innova sostanzialmente la precedente disciplina legislativa della materia che continua ad essere quella già stabilita dalla legge n. 1497 del 1939. La legge ha in realtà contenuto provvedimento; si tratta di legge meramente formale, il cui contenuto è quello di un atto amministrativo plurimo, diretto a porre un vincolo, limitato nel tempo, su beni di varie categorie, già esistenti ed individuabili.

Eguale non possono essere considerate norme fondamentali di una legge di riforma le disposizioni - pur esse contenute nell'art. 1 - che attengono alle procedure di autorizzazione ed alle competenze del Ministro dei beni culturali ed ambientali: anche tali disposizioni - oltre ad avere carattere analitico e puntuale - sono solo integrazione e specificazione di quanto già disposto da leggi preesistenti.

3.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato, svolgendo argomentazioni coincidenti con quelle riportate supra sub 2.2.

4. - La Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale, ha promosso, con ricorso notificato il 21 settembre 1985 e depositato il 26 settembre 1985 (R.r. n. 38/1985), questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, in tutto o in parte, della legge 8 agosto 1985, n. 431, per violazione degli artt. 3; 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

4.1. - Osserva la ricorrente che l'art. 2 della legge n. 431 del 1985, equiparando le disposizioni contenute nell'art. 1 della legge alle "norme fondamentali di riforme economico-sociali" e rendendole così applicabili anche alla Provincia autonoma di Trento, viola le competenze costituzionalmente garantite della Provincia.

La ricorrente non contesta il fatto che la potestà legislativa primaria della Provincia sia limitata dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali; né tantomeno contesta l'opportunità di un intervento più energico dello Stato per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

Non è tuttavia ammissibile che tale risultato sia raggiunto attraverso una normativa quale quella impugnata, costituita non solo da nuovi principi, ma anche da una serie di norme applicative che prevedono specifiche competenze di organi dello Stato, nell'ambito di materie che sono di esclusiva spettanza della Provincia.

Alla luce di quanto insegnato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 219 del 1984, secondo cui la natura di riforma economico-sociale di una normativa "non può essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore", ma "deve ricercarsi nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico - sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali", può dubitarsi che le disposizioni dell'art. 1 della legge costituiscano "norme fondamentali di riforma economico-sociale"

Non si vede, infatti, come tali disposizioni, che riproducono le norme di un precedente decreto emanato dal Ministro per i beni culturali ed ambientali in applicazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, al solo scopo di integrare gli elenchi delle bellezze naturali e di insieme, possano essere divenute, nel passaggio dal decreto ministeriale al decreto legge e poi alla legge, norme fondamentali di riforma economico-sociale. E tale dubbio è tanto più forte, se si tiene presente che si tratta di norme aventi carattere soprattutto procedimentale, che si aggiungono al sistema normativo preesistente, senza modificarlo, ed integrano l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, relativo alle sole Regioni a Statuto ordinario.

Ma, quand'anche si ritenesse che la l. n. 431 costituisca nel suo insieme una riforma economico-sociale, tale caratteristica non spetta certo - a giudizio della ricorrente - a quelle disposizioni che, introducendo nuovi vincoli, attribuiscono ad organi dello Stato funzioni amministrative in materie che sono di competenza esclusiva della Provincia, ovvero, innovando le procedure esistenti, sottraggono agli organi della Provincia attribuzioni che a loro competono.

Se, infatti, secondo quanto dispone l'art. 2 della legge, si ritenessero applicabili alla Provincia di Trento tutte le disposizioni contenute all'art. 1, si ricondurrebbero in capo al Ministro una serie di poteri, altrimenti spettanti alla Provincia. In particolare, l'art. 1 attribuisce al Ministro: a) il potere di provvedere in via sostitutiva sulla richiesta di autorizzazione di cui all'art. 7 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, quando l'autorizzazione non sia stata rilasciata o sia stata negata alla Provincia; b) il potere di annullare in ogni caso, con provvedimento motivato, l'autorizzazione provinciale; c) il potere di rilasciare o negare, per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali, l'autorizzazione di cui al citato art. 7, "in difformità dalla decisione dell'amministrazione regionale" (o provinciale), anziché prevedere che in questi casi si proceda d'intesa, secondo il principio che "la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il

bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta" (Corte cost. sent. n. 94 del 1985). Lo stesso art. 1 attribuisce inoltre agli organi del Ministero: d) il potere di vigilare anch'essi sull'osservanza dei vincoli posti dal primo comma dell'art. 1, dando vita così a una gestione congiunta (statale e provinciale) della vigilanza.

Analogamente, se si ritenessero applicabili tutte le disposizioni dell'art. 1, si pretenderebbe che valgano anche in Provincia di Trento disposizioni con le quali viene precluso, in ordine a determinati beni od interventi, l'esercizio di poteri della Provincia. Ciò vale in particolare: a) per la norma secondo cui l'autorizzazione ex art. 7 legge n. 1497 non è richiesta per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, ecc.; b) per la norma che esclude dal vincolo di cui al primo comma le zone A e B e, limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, le altre zone delimitate negli strumenti urbanistici, ecc.; c) per la norma che esclude ogni potere della Provincia, anche sotto forma di intesa con le amministrazioni statali, per le autorizzazioni di cui sopra nei riguardi delle attività di ricerca ed estrazione di cui al R.D. 29 luglio 1927, n. 1443.

A giudizio della ricorrente, tali norme, regolando solamente le modalità applicative dei nuovi principi eventualmente posti dalla l. n. 431 del 1985, non possono essere considerate norme fondamentali di riforma economico-sociale; in ogni caso, se, in quanto norme fondamentali, fossero ritenute applicabili alla Provincia di Trento, sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto altererebbero l'ordine delle competenze previste dallo Statuto speciale, avendo la Provincia competenza legislativa primaria in tutte le materie (tutela del paesaggio, urbanistica e piani regolatori, usi civici, agricoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura e foreste, opere idrauliche, ecc.) incise dalle disposizioni citate, e avendo da tempo legiferato in tali materie (v. le leggi prov. 6 settembre 1971, n. 12; 20 marzo 1973, n. 12; 6 settembre 1974, n. 19; 19 novembre 1979, n. 11; 20 febbraio 1981, n. 2, tutte in materia di tutela del paesaggio, e dal cui insieme risulta un sistema sensibilmente diverso da quello della l. n. 1497 del 1939).

Deduce altresì la ricorrente che in sede di conversione del decreto legge n. 312 del 1985, il Senato, non volendo addivenire, per evitare la decadenza del decreto legge, ad una modifica del testo formulato dalla Camera dei deputati relativamente alla applicabilità della legge alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, approvava un ordine del giorno con il quale si impegnava il Governo "a coerentemente interpretare la disposizione contenuta nell'art. 2 del disegno di legge di conversione nel senso che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica i principi desumibili dalla disciplina posta dall'art. 1 del decreto-legge n. 312, e non le singole disposizioni normative in cui tali principi sono stati tradotti nella stesura dell'articolo in parola, così come formulato dall'altro ramo del Parlamento" (v.343 Resoconto sommario, Seduta del 2 agosto 1985, pagg. 14-15).

L'ordine del giorno veniva accettato, a nome del Governo, dal Sottosegretario Galasso, che aggiungeva che l'art. 2 "non potrebbe che essere interpretato nel senso che le norme fondamentali di riforma economico-sociale devono essere desunte dal complesso della disciplina posta dall'art. 1 del decreto legge e non già dalla sua articolazione letterale".

Ragioni di incostituzionalità analoghe a quelle sopra enunciate varrebbero - a giudizio della ricorrente - nei confronti della norma impugnata se tra le disposizioni che sono dichiarate essere norme fondamentali di riforma economico-sociale dovessero ricomprendersi anche le disposizioni degli artt. 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies e 1 - sexies introdotti dalla legge n. 431 del 1985, disposizioni che, in realtà, non sono richiamate dall'art. 2 (che si riferisce alle disposizioni di cui "all'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 ... come convertito dalla presente legge) e sono formulate in modo da essere riferite alle sole Regioni a Statuto ordinario.

4.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato, svolgendo argomentazioni coincidenti con quelle riportate supra sub 2.2.

5. - La Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale, ha promosso, con ricorso notificato il 20 settembre 1985 e depositato il 27 settembre 1985 (R.r. n. 40/85), questione di legittimità costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431, per la parte in cui la disciplina in essa prevista concerne la Regione, con violazione dell'art. 4 n. 12, legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia) (in relazione all'art. 80 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); dell'art. 22, d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116; dell'art. 27, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (in relazione all'art. 1, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8); nonché dell'art. 58, legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1.

5.1. - Assume la ricorrente che l'art. 2 della legge ha qualificato le disposizioni contenute nell'art. 1 come "norme fondamentali di riforma economico-sociale" solo per permettere l'applicazione di quell'articolo anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano (capovolgendo così l'impostazione del decreto-legge che faceva salve le loro competenze).

Ma la qualificazione operata dal legislatore non è sufficiente - come ha insegnato la sent. n. 219 del 1984 della Corte costituzionale - ad attribuire il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale a qualsivoglia normativa; e nel caso di specie la qualificazione anzidetta non corrisponde al reale oggetto della normativa.

Il diretto ed immediato assoggettamento a vincolo paesaggistico, indiscriminatamente e senza limitazioni, di tutta una serie di "beni e luoghi", indicati per categorie (in ciò si sostanzia - secondo la ricorrente - il contenuto dell'art. 1), non può essere considerato norma fondamentale di una riforma economico-sociale, ma costituisce piuttosto violazione sostanziale di un principio generale dell'ordinamento giuridico, quale è il principio del giusto procedimento. Secondo tale principio, come enucleato dalla sent. n. 13 del 1962 della Corte costituzionale, quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la legge enuncia di regola delle "ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedono ad imporre concretamente tali limiti, dopo aver fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo aver messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela dei propri interessi, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico".

La normativa impugnata, invece, si caratterizza - a giudizio della ricorrente - solo per la soppressione di ogni procedimento amministrativo per l'individuazione dei beni e dei luoghi sottoposti a vincolo paesaggistico. Le leggi vigenti non impedivano di assoggettare al vincolo i beni e i luoghi ora direttamente individuati dal legislatore: impedivano solo che a tale risultato si pervenisse senza un previo procedimento amministrativo. L'aver violato, allora, un principio generale dell'ordinamento non può certo costituire norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Deduce altresì la ricorrente che la legge n. 431 del 1985 viola l'art. 4, n. 12, dello Statuto speciale che attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria in materia urbanistica. Nell'esercizio di tale competenza la Regione si è dotata di una legge urbanistica (L. r. 9 aprile 1968, n. 23, modificata da L. r. 17 luglio 1972, n. 30), la quale prevede, fra l'altro, la formazione di un piano urbanistico regionale (già formato ed approvato, con il "riconoscimento" - ai sensi dell'art. 3, lett. c, della legge - delle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, e l'indicazione dei territori che dovranno essere destinati a parchi naturali) e di tanti piani zonali quante sono le zone socio-economiche.

Sotto un primo profilo, la legge n. 431 viola la competenza primaria della Regione (art. 4, n. 12, legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1, in relazione all'art. 80, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; art. 22 d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116 e art. 27, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in relazione all'art. 1, d.P.R. 15 gennaio 1972, n.

8), in quanto incide "sugli aspetti conoscitivi e normativi" della disciplina del territorio (in conseguenza di essa, infatti, la Regione sarà costretta a ridisegnare il piano generale del territorio regionale, per accogliere beni e località vincolati, che, in concreto, possono anche non avere il minimo pregio ambientale, e a riformulare l'intera pianificazione subordinata); e ciò, senza prevedere un adeguato coordinamento con quanto sia stato già fatto a livello regionale, nell'esercizio di potestà costituzionalmente garantite.

La stessa diretta indicazione di beni e luoghi vincolati da parte del legislatore, non solo comprime i diritti dei cittadini, senza la garanzia del giusto procedimento, ma menoma i poteri regionali di valutazione e di scelta, poteri sicuramente non dissociabili dalla potestà di pianificazione.

La competenza regionale è altresì violata per ciò che attiene agli aspetti gestionali, in quanto la legge estende il campo delle autorizzazioni amministrative ex art. 7 legge n. 1497 del 1939, creando seri ostacoli alle iniziative edilizie, pubbliche e private.

La legge impugnata, infine, moltiplica irragionevolmente gli interventi ministeriali concorrenti a quelli regionali, congegnandoli a guisa di controlli sistematici di merito sui medesimi oggetti (cfr. nono e ultimo comma dell'art. 82, d.P.R. n. 616 del 1977, come modificato dalla legge n. 431 del 1985; secondo comma dell'art. 1-bis; secondo comma dell'art. 1-quater), violando, oltre l'art. 4, n. 12, anche l'art. 58 dello Statuto di autonomia.

5.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Osserva l'interveniente che la ricorrente Regione, nella materia della tutela del paesaggio - materia cui ineriscono le disposizioni della legge impugnata -, non ha competenza legislativa primaria, ma può solo emanare norme di integrazione ed attuazione (art. 6, n. 3, dello Statuto); sul piano delle funzioni amministrative, la Regione non è stata destinataria di delega per la gestione dei beni ambientali (come è accaduto per le Regioni a Statuto ordinario: art. 82, d.P.R. n. 616 del 1977). La doglianza regionale, secondo cui le disposizioni impuginate ridonderebbero nella materia urbanistica, violando la competenza legislativa primaria della Regione in tale materia, non può pertanto ritenersi fondata: va infatti ribadita l'autonomia della materia paesistica da quella urbanistica (come risulta anche dalla loro separata considerazione nello Statuto regionale).

D'altra parte, la "tutela del paesaggio" non si limita a pervadere funzioni pubbliche di varia connotazione oggettiva (agricoltura e foreste, urbanistica, ecc.), ma è affidata ad un autonomo apparato giuridico-amministrativo, la cui struttura portante è ancora costituita dalla legge n. 1497 del 1939.

Il vincolo di tutela paesistica da questa legge istituito e regolato opera con finalità ed effetti che non si elidono o non si confondono con quelli propri della regolamentazione di altri settori: appartiene, invece, alla logica stessa del sistema che su un medesimo dato oggettivo (ad es. una superficie boschiva) operino in modo indipendente, e quindi cumulativo, gli effetti di un vincolo paesistico, di una disciplina di assetto forestale o di una prescrizione urbanistica.

È quindi perfettamente fisiologico che l'esercizio della funzione di tutela del paesaggio - sia in sede legislativa che amministrativa - non resti priva di ripercussioni sulle condizioni di gestione di altri settori di intervento pubblico: questi altri settori ne restano però influenzati soltanto ab externo, né, a causa di tali effetti puramente riflessi, si può affermare che misure adottate a fini di tutela paesistica comportino di per sé una ingerenza nell'amministrazione di altre materie (un esempio recente dell'atteggiarsi di queste relazioni è dato dalla legge n. 47 del 1985).

Alla luce di queste osservazioni (e della sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 1972), si può - secondo l'interveniente - concludere che la legge n. 431 del 1985, regolando la tutela delle bellezze naturali sul territorio nazionale, non pertiene ad una materia sulla quale la Regione Friuli-Venezia Giulia abbia potestà legislativa primaria.

Deduce altresì l'Avvocatura dello Stato l'inammissibilità delle argomentazioni della ricorrente relative alla violazione del principio del giusto procedimento, dovendo il giudizio principale di legittimità costituzionale promosso da una Regione contro una legge dello Stato restare circoscritto ai profili concernenti l'incidenza dell'atto legislativo sulla sfera di competenze costituzionalmente garantite alla Regione.

Il richiamo alla sent. n. 13 del 1962 della Corte costituzionale (che dichiarò illegittima una legge valdostana che imponeva il vincolo paesistico su tutto il territorio regionale) appare comunque non pertinente, in quanto la legge n. 431 del 1985, pur imponendo ex lege un vincolo di tutela paesistica, ha operato con metodo affatto diverso, facendo ricadere i suoi effetti su ambiti territoriali individuati in funzione della presenza di caratteri morfologici che rivestono una indubbia rilevanza come elementi costitutivi del paesaggio.

6. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica hanno depositato memorie illustrative, svolgendo anche ulteriori considerazioni, le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano.

Considerato in diritto:

1. - I giudizi introdotti con i ricorsi di cui in epigrafe si prestano ad essere esaminati congiuntamente e definiti con unica decisione. Infatti il ricorso proposto dalla Regione Veneto ha per oggetto l'impugnazione diretta del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale) mentre i ricorsi proposti rispettivamente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Val d'Aosta, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento hanno per oggetto l'impugnazione diretta della legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge sopra indicato.

2. - È noto che, annullato con sentenza del TAR del Lazio 31 maggio 1985, n. 1548, l'art. 1 del decreto del Ministero dei beni ambientali e culturali 21 settembre 1984 (c.d. decreto Galasso) - con cui era stato imposto vincolo paesistico su una serie di zone e di località individuate ed elencate per categorie - l'imposizione è stata sostanzialmente recepita nel decreto-legge n. 312 del 1985, ora impugnato dalla Regione Veneto.

Poiché l'art. 1 del decreto in cui è racchiusa la detta imposizione, oggetto precipuo delle censure della Regione, è stato sostituito in sede di conversione, le censure vengono ad appuntarsi contro la norma contenuta nella disposizione sostitutiva - art. 1 della legge n. 431 del 1985 - con la quale sono riprodotte l'imposizione stessa e l'elencazione, pur ampliata, delle zone e località protette; norma, questa, che ha, come già nel decreto-legge, carattere centrale e qualificante nella legge di conversione, e che costituisce la chiave di volta dell'intera nuova normativa.

3. - Deduce appunto la Regione Veneto che la sottoposizione a vincolo paesistico - con atto avente forza formale di legge, ma sostanza di provvedimento plurimo - di beni e luoghi, costituenti anche notevoli porzioni del territorio nazionale, individuati per categorie, e quindi indipendentemente da una valutazione specifica del loro pregio estetico, da un lato viola il principio del giusto procedimento, dall'altro costituisce un intervento statale non solo in materia paesaggistica, ma anche in materie diverse, di competenza propria della Regione. Tale intervento, per la penetrazione e l'ampiezza, importerebbe la compressione delle dette

competenze regionali e comunque lo sconvolgimento dell'assetto del riparto delle competenze fra Stato e Regione, anche per le inevitabili interferenze reciproche. Lo sconfinamento dello Stato riguarderebbe la materia urbanistica, nonché - per la connessione di tale materia, siccome inerente al governo globale del territorio, con altre interessanti quest'ultimo - le materie della protezione ambientale, dei parchi, dell'agricoltura e foreste, degli usi civici: materie tutte attribuite alla competenza amministrativa della Regione dalla legislazione di trasferimento (d.P.R. n. 616 del 1977, artt. 80, 83, 66, in relazione alla legge delega 22 luglio 1975, n. 382, e ancor prima d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8). Trattandosi di legislazione di attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., l'intervento normativo denunciato - sempre secondo la ricorrente - si risolverebbe nella violazione di queste ultime norme costituzionali ed altresì dell'art. 97 Cost..

Specificamente la Regione sembra sostenere che quando sia intervenuto un trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e così un assetto normativo dell'ordine delle competenze dei due enti, tanto più se rispondente (come quello disposto con la legge n. 382 e con il decreto n. 616) a dichiarate esigenze di completamento, e perciò stesso di tendenziale definitività o almeno stabilità, è configurabile una violazione degli artt. 117 e 118 Cost. se intervenga un "improvviso" mutamento, non rispettoso almeno del nucleo di quello preesistente (nella specie, il criterio della preordinazione di un esercizio organico delle funzioni trasferite).

L'introdotta modificazione si sarebbe anzi risolta - con ancor più evidente violazione degli indicati precetti costituzionali - in un sostanziale riassorbimento da parte dello Stato delle competenze regionali trasferite nella materia urbanistica e nelle altre connesse come sopra menzionate, nelle quali si concreta la protezione ambientale.

E, sotto altro aspetto, la denunciata violazione sarebbe perpetrata, o resa più manifesta, dalla arbitrarietà della modificazione riappropriativa da parte dello Stato, modificazione non giustificata da criteri razionalmente correlati alla natura obbiettiva dei beni protetti, ma riferibile al tentativo dello Stato di ritagliare (a proprio favore) un'autonoma materia ambientale da quelle - in cui la prima, invece, sempre secondo la ricorrente, necessariamente si risolve - dell'urbanistica e delle altre connesse.

I vizi sarebbero infine aggravati dalla mancata previsione di strumenti procedimentali di coordinamento, idonei a prevenire o a comporre le interferenze fra le competenze statali e quelle regionali, interferenze rese inevitabili dall'estensione delle prime.

4. - Va premesso che il richiamo all'art. 97 Cost. non è idoneo a sostanziare un'autonoma censura quando, come nel caso, si tratti di impugnazione diretta di una legge dello Stato da parte della Regione ai sensi dell'art. 2, l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1. Tale impugnazione, infatti, è istituzionalmente destinata a far valere non già la violazione di qualsiasi precetto costituzionale (e neppure di quelli che attengono all'organizzazione amministrativa in sé considerata) ma soltanto di quelli che individuano la sfera delle competenze regionali costituzionalmente garantite.

Va premesso altresì che è analogamente fuori luogo il ripetuto richiamo alla violazione del principio del giusto procedimento. Il principio, infatti, a parte la questione se esso abbia natura costituzionale, è strettamente collegato con la tutela delle situazioni dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri (in tal senso, con riferimento all'art. 42 Cost., la sentenza di questa Corte n. 13 del 1962 lo ha definito un principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato), ma non concerne la tutela di competenze regionali costituzionalmente garantite, che è oggetto del giudizio di impugnazione diretta.

Ciò detto, per dare adeguata soluzione alle questioni pertinentemente poste in riferimento alla violazione degli artt. 117 e 118 Cost., è necessario considerare che la norma impugnata si discosta nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497). Infatti quella disciplina prevede una tutela diretta alla preservazione di cose e di località di particolare pregio estetico isolatamente considerate. La normativa impugnata, invece, proprio per l'estensione e la correlativa intensità dell'intervento protettivo - imposizione del vincolo paesistico (e quindi

preclusione di sostanziali alterazioni della forma del territorio) in ordine a vaste porzioni e a numerosi elementi del territorio stesso individuati secondo tipologie paesistiche ubicazionali o morfologiche rispondenti a criteri largamente diffusi e consolidati nel lungo tempo - introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale.

Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro.

Essa non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: funzione attribuita, con l'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., alla Regione (cfr. sentenze di questa Corte n. 239 del 1982 e n. 359 del 1985).

Peraltro, i problemi concernenti il rapporto fra competenze statali e competenze regionali che una siffatta tutela paesaggistica pone all'interno di sé medesima e nei confronti dell'urbanistica, e, tramite questa, di altre discipline, non sono ignorati dalla nuova normativa, la quale, come si vedrà meglio in prosieguo, accoglie in proposito soluzioni correttamente atteggiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione (cfr. sentenza di questa Corte n.359 del 1985): principio che, quando si tratti di attuare un valore primario, può acquistare, in ordine al raccordo suindicato, più ampie possibilità di applicazione.

5. - Ciò posto, è agevole scendere alla confutazione particolareggiata delle censure dedotte col ricorso, censure che traggono origine da altrettante problematiche poste dalla dottrina regionalistica.

Anche ad ipotizzare - come sostanzialmente fa la ricorrente - una sorta di tutela dell'affidamento della Regione ordinaria nella stabilità almeno relativa dell'assetto delle sue competenze derivante da operazioni devolutive compiute dichiaratamente in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. e secondo criteri di completezza e di organicità, non può ovviamente escludersi la legittimità (quanto all'an) dell'adozione di un nuovo assetto che risponda ad adeguata concezione o a più pronta ed efficace realizzazione di un valore costituzionale primario.

Rispetto al contestato riassorbimento delle competenze regionali in materia urbanistica ed in altre contermini, e all'asserita intrinseca arbitrarietà (quanto al quomodo) del denunciato nuovo assetto, è sufficiente osservare che il modo stesso in cui le censure sono prospettate dimostra che esse muovono da un presupposto erroneo. E cioè dalla negazione - in contrasto con quanto ritenuto dalle precedenti sentenze di questa Corte dianzi richiamate - della configurabilità di un'autonoma disciplina dell'intero territorio dall'angolo visuale e per l'attuazione del valore estetico culturale come valore primario, e della sua compatibilità con la nozione lata di urbanistica ai sensi dell'art. 80 d.P.R. n. 616 del 1977.

Quanto all'esigenza di raccordare competenze regionali e competenze statali, la nuova normativa, mentre ridisciplina le prime e incrementa le altre in vista dell'allargamento e potenziamento della tutela paesistica, vi provvede istituendo fra esse un rapporto di concorrenza, strutturato in modo che quelle statali sono esercitate (solo) in caso di mancato esercizio di quelle regionali e (solo) in quanto ciò sia necessario per il raggiungimento dei fini essenziali della tutela.

In particolare, da un canto l'esercizio delle competenze regionali in tema di autorizzazioni alle modificazioni del territorio è assoggettato all'osservanza dei termini (comma nono aggiunto all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 dall'art. 1 del decreto-legge, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985). Dall'altro la partecipazione dello Stato, dalla mera vigilanza sull'osservanza del vincolo (già prevista dal comma quarto del testo originario dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 e ribadita dal comma tredicesimo

aggiunto a questo nel modo sopra indicato), è estesa al momento autorizzatorio (comma nono citato). Ma l'intervento statale soccorre in caso di inerzia della Regione, ovvero (salva l'ipotesi di difforme valutazione di interessi legati all'esecuzione di opere statali) ad estrema difesa del vincolo (comma nono citato).

È inoltre regolato (art.1-bis aggiunto al decreto legge dalla legge di conversione) l'esercizio qualificato, e teleologicamente orientato in senso estetico-culturale, di competenze regionali in tema di urbanistica (formazione entro un dato termine, in ordine al territorio inerente alle zone protette, di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali). Momento, questo - di proiezione della tutela del paesaggio sul piano dell'urbanistica - di grande rilevanza, perché, pur non obliterando la distinzione fra le due materie e le relative discipline (l'urbanistica viene soltanto limitata dal rispetto del valore estetico-culturale e piegata a realizzarlo), fa emergere della tutela del paesaggio il carattere non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico (l'intervento umano è valutato positivamente se controllato e mirato). E correlativamente sono previsti anche in ordine a tale momento interventi statali. Ma anche questi interventi soccorrono in caso di mancato esercizio delle competenze regionali.

Certo, nel quadro così tracciato, il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non può essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedurali. Il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri ordinata nel modo suindicato.

Le questioni sollevate dalla Regione Veneto sono dunque non fondate.

6. - Sulla premessa che, con l'art. 2 aggiunto al decreto legge dalla legge di conversione della quale si tratta, le disposizioni di cui all'art. 1 come sopra sostituito, attecchiate come altrettanti commi aggiunti all'art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977, sono dichiarate costitutive di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e così di limiti operanti nei confronti della stessa autonomia speciale, hanno impugnato la legge in argomento (e particolarmente il detto art. 2): la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento.

L'assunto di fondo, comune a tutte le ricorrenti, è che le disposizioni suindicate - le quali racchiudono: l'elenco dei beni vincolati (comma quinto aggiunto); l'indicazione di limiti oggettivi del vincolo (esclusione delle zone comprese negli abitati o di prevista espansione dei medesimi: comma sesto aggiunto) e di eccezioni a tali limiti (comma settimo aggiunto); l'indicazione di limiti del vincolo in relazione alla natura degli interventi modificativi o del loro oggetto (commi ottavo e dodicesimo aggiunti); la previsione di poteri regionali e statali concorrenti nella gestione del vincolo quanto alle autorizzazioni relative ad interventi modificativi (commi nono, decimo e undicesimo aggiunti) e quanto alla vigilanza sull'osservanza di esso (comma tredicesimo aggiunto) - non costituiscono norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, malgrado la definizione della legge, la quale non sarebbe vincolante in proposito (sent. di questa Corte n. 219 del 1984).

Con una tesi più avanzata (Provincia autonoma di Bolzano) - rilevato il contrasto fra la contestata qualificazione legislativa e l'atteggiamento assunto dal Governo in relazione al contenuto del d.m. 21 settembre 1984 anche in occasione di un conflitto davanti a questa Corte, nonché in relazione al contenuto del decreto-legge n. 312 del 1985 con la riconosciuta salvezza delle autonomie speciali - si sostiene che non sarebbe ravvisabile nelle (o a base delle) disposizioni in parola neppure una riforma, non trattandosi di una innovazione sostanziale rispetto alla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legge n. 1497 del 1939. A questa tesi può essere accostata quella, secondo la quale l'esclusione del carattere di grande riforma deriverebbe dalla prevargenza di normative regionali nella stessa materia più organiche ed avanzate (ricorso stessa Provincia).

La natura di grande riforma economico-sociale della normativa in esame sarebbe peraltro obbiettivamente esclusa: da ciò, che essa si presenta come un'integrazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, e cioè di una disciplina istituzionalmente destinata a regolare una competenza delegata delle Regioni ordinarie (ricorsi Regione Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento); da ciò, che la normativa ha carattere provvisorio, temporaneo e d'urgenza, come sarebbe dimostrato dagli artt. 1-ter e 1-quinquies aggiunti al decreto legge dalla legge di conversione (ricorso Regione Valle d'Aosta); da ciò, che la normativa stessa è costituita non solo da nuovi principi, ma anche da una serie di norme applicative concernenti la competenza e il procedimento (ricorsi Province autonome di Bolzano e di Trento); da ciò, che la legge impugnata costituisce violazione sostanziale del principio del giusto procedimento (ricorso Regione Friuli-Venezia Giulia).

Secondo alcune tesi più caute, espresse in via subordinata, dovrebbe negarsi natura di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale almeno: alle disposizioni di dettaglio; a quelle concernenti le competenze e il procedimento (ricorsi Regione Val d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano); a quelle dirette a delimitare l'ambito della riforma, precludendo così una disciplina più rigorosa da parte degli enti dotati di autonomia speciale, o ad escludere la partecipazione della medesima alla gestione del vincolo, particolarmente per quanto concerne le attività di ricerca ed estrattive (ricorso Provincia autonoma di Trento).

In ogni caso, si dovrebbero ritenere assolutamente inconciliabili con l'autonomia speciale, e quindi non estensibili validamente ad essa neppure sotto il titolo di norme di grande riforma, le limitazioni derivanti dalla previsione da parte della legge, peraltro senza specifica predisposizione di strumenti di coordinamento fra discipline statali e discipline regionali e di collaborazione fra Stato e Regione, di ulteriori interventi del Ministero dei beni culturali e ambientali, e addirittura di poteri sostitutivi dello stesso, poteri questi ultimi finora configurati anche rispetto alle Regioni ordinarie con riferimento a competenze soltanto delegate e con la garanzia formale dell'intervento del Consiglio dei ministri.

Le norme impuginate - secondo le Regioni e le Province ricorrenti - violerebbero dunque le discipline statutarie ad esse rispettivamente attributive di competenze legislative primarie e, nei congrui casi, di competenze amministrative esclusive in materia di tutela del paesaggio e in altre, attinenti al territorio (artt. 2, 3 e 4 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo Statuto speciale della Valle d'Aosta; art. 3, comma terzo, art. 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24, e art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con relative norme di attuazione; art. 4, n. 12, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, e relative norme di attuazione.

7. - In ordine al ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia va rilevato che lo Statuto speciale (legge costituzionale n. 1 del 1963) le conferisce competenza soltanto integrativa e di attuazione in materia paesaggistica (art. 6, n. 3) e competenza primaria limitatamente all'urbanistica (art. 4, n. 12). Ciò concorre, in una con la valutazione della distinzione fra tutela del paesaggio e urbanistica e dei reciproci rapporti nella nuova normativa - quale operata con la presente sentenza, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., relativamente al ricorso della Regione Veneto, ma che non vi è ragione di mutare in riferimento al detto Statuto speciale - a far ritenere che le censure prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, nella massima parte coincidenti con quelle sollevate dalla Regione Veneto, rimangono confutate dalle considerazioni svolte dalla presente sentenza a proposito delle medesime.

Conviene aggiungere che vanamente la Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta in particolare:

a) che la normativa impugnata è ad essa inapplicabile in conseguenza dell'inutilizzabilità dei criteri previsti dal d.m. 2 aprile 1968 - e assunti dall'art. 1 del decreto legge, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985 (nel punto in cui aggiunge un comma sesto all'art. 82 d.P.R. n. 616 del 1977), per

l'individuazione di zone eccettuate dal vincolo, e quindi per la limitazione della propria operatività - essendo i detti criteri sostituiti, per essa Regione, secondo la legge regionale 22 dicembre 1969, n. 42, da quelli indicati nel piano urbanistico regionale;

b) che essa Regione ha già posto in essere una legislazione ed una pianificazione urbanistica con valenze di tutela paesistica, e che la normativa impugnata: modifica i poteri regionali così esercitati; compromette, turba le scelte che di tale esercizio sono il risultato, o ne impone la rivisitazione; crea seri ostacoli alle iniziative edilizie pubbliche e private; altera (moltiplicando gli interventi ministeriali concorrenti e congegnandoli a guisa di controlli di merito sui medesimi oggetti) l'ordine dei controlli stabilito dall'art. 58 dello Statuto.

Al riguardo è sufficiente osservare:

che l'inutilizzabilità dei criteri dettati dal d.m. 2 aprile 1968 non esclude l'applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia della normativa impugnata, se il ruolo svolto ai fini di questa dal decreto può essere assolto, per la detta Regione, da una fonte sostitutiva di esso;

che gli aspetti della normativa denunciata riflettono il fine, proprio della legge, di influire sulle scelte, da adottare anche in sede regionale, sia urbanistiche che economiche (edilizie, industriali, agricole ecc.) in funzione della primarietà del valore estetico - culturale;

che l'eventuale conformità e compatibilità con il fine suindicato di scelte già adottate preserva le scelte adottate dalle temute conseguenze tanto perturbatrici quanto caducatorie;

che la visuale della concorrenza di poteri fra Stato e Regione secondo un modello ispirato al principio di cooperazione rende non utile, neppure in riferimento alla norma statutaria invocata, il richiamo alla tematica dei controlli.

Anche le questioni sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia sono dunque non fondate.

8. - Passando alla questione di fondo come sopra individuata, con riferimento alle censure sollevate dalla Regione Val d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano (munite di competenza legislativa primaria ed amministrativa esclusiva in tema di tutela del paesaggio), va preliminarmente rilevato che la natura di grande riforma economico-sociale di una normativa non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorità (l'atteggiamento dell'autorità statale, se di negazione di fronte a un'impugnativa regionale in sede di conflitto di attribuzione, può solo far venire meno l'interesse a coltivare il rimedio, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 358 del 1985) né dalla stessa qualificazione che la normativa dia a se medesima, ma dalla sua obbiettiva natura, accertabile da questa Corte (sentenza n. 219 del 1984).

Ciò posto, è sufficiente osservare che il carattere di grande riforma economico-sociale è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta a base del decreto legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985.

Con le considerazioni già svolte nella presente sentenza, a proposito del ricorso della Regione Veneto, è stato chiarito come tale concezione si discosti nettamente dalla concezione della tutela delle bellezze naturali assunta dalla legislazione precostituzionale di settore, implicando una tutela paesaggistica che si sostanzia di una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico-culturale.

Per altro verso, è proprio tale primarietà - la quale impedisce di subordinare l'interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti - a costituire la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale. Va a

quest'ultimo proposito ricordato come, secondo quanto si è già cennato, e secondo quanto si deve ribadire anche in riferimento a considerazioni espresse nei lavori preparatori a proposito di inversioni di tendenza manifestatesi nella coscienza sociale circa i rapporti fra interesse alla qualità della vita e ad altri interessi, la legge appare diretta e idonea a influire profondamente su scelte d'ordine economico-sociale.

Quanto detto appare incontrovertibile per la norma contenuta nel primo comma dell'art. 1 del decreto-legge, come sostituito dall'art. 1, comma primo, della legge di conversione, aggiuntivo di un quinto comma all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, recante l'imposizione del vincolo e l'elencazione dei beni protetti, norma la quale costituisce immediata espressione della nuova concezione della tutela paesaggistica e prima attuazione della tutela stessa come innovativamente concepita, e per quelle (contenute nei successivi commi sesto, settimo, ottavo e dodicesimo del detto art. 82) recanti varie limitazioni all'intervento normativo considerato, norme le quali delineano la fisionomia della innovazione.

A ciò non osta che tutte le relative disposizioni (quelle appunto dichiarate norme fondamentali di grande riforma economico-sociale dall'art. 2 della stessa legge di conversione) siano atteggiate come commi aggiunti all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, riguardante le Regioni ordinarie, trattandosi di una collocazione formale non incompatibile né con la volontà (come sopra espressa) del legislatore di considerarle norme di grande riforma economico-sociale, né con la loro obbiettiva natura di norme del genere ora indicato.

Né vi osta, per quanto concerne l'elencazione dei beni protetti, il fatto che questa possa apparire una norma di dettaglio, una volta tenuto conto che essa incarna ed attua immediatamente il principio basilare della riforma.

E neppure vi osta l'asserito carattere di non definitività della normativa, che (peraltro con riferimento espresso a disposizioni non comprese nel suindicato art. 1 ed implicito a definizioni di "normativa ponte" o di "normativa di salvaguardia" enunciate nei lavori preparatori) alcune delle ricorrenti oppongono. Una normativa che, come quella di cui si tratta, apra una svolta di così grande momento e si proietti naturalmente nell'avvenire, non perde il carattere di grande riforma economico-sociale per il solo fatto di non essere conclusiva (dato, questo, significante - cfr. sent. di questa Corte n. 219 del 1984 - e tuttavia non necessario), purché sia risolutamente e univocamente introduttiva di una linea di tendenza dell'ordinamento, soprattutto quando questa sia, come nel caso è, attuativa (o più energicamente attuativa) di un precetto costituzionale, oltretutto profondamente avvertita nella coscienza sociale.

Non vi osta, infine, la previgenza di normative dell'autonomia speciale in materia più organiche o avanzate (ricorso Provincia di Bolzano) o la esigenza di interventi della detta autonomia anche più incisivi a tutela dell'interesse paesaggistico (ricorso Provincia di Trento), essendo evidente che la protezione fornita o preordinata con la normativa in argomento è pur sempre minimale, e non esclude né preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza (salva, come è ovvio, la verifica in concreto della effettiva compatibilità di esse con gli scopi e con le caratteristiche di fondo della riforma).

Le considerazioni svolte valgono, ad avviso della Corte, anche per le norme di competenza e procedimentali racchiuse nelle residue disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 (commi nono, decimo, undicesimo e tredicesimo, aggiunti all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977).

Premesso che norme del genere non sono insuscettive di essere riguardate come norme fondamentali di grande riforma economico-sociale in relazione al loro contenuto, quante volte esse siano essenziali a una siffatta riforma (cfr., per le norme procedimentali, la stessa sentenza n. 219 del 1984), la Corte ritiene che tale ipotesi ricorra nel caso concreto.

Ciò viene qui affermato per le norme sulla competenza, in quanto sanciscono la partecipazione così dello Stato come della Regione (o della Provincia autonoma) in ogni momento della gestione del vincolo:

quello assiduo e generico della vigilanza e quello eventuale e specifico dell'autorizzazione alle modificazioni del territorio protetto (è infondata la preoccupazione della Provincia di Trento che tale partecipazione sia esclusa per le attività di ricerca o estrattive, giacché il comma undicesimo aggiunto all'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 con l'art. 1 del decreto-legge, come sopra sostituito dalla legge di conversione, si limita a prescrivere che l'autorizzazione del Ministero dei beni culturali e ambientali sia rilasciata, quando si tratti delle dette attività, sentito il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

E viene affermato per le norme sul procedimento, in quanto prescrivono che la suddetta partecipazione si atteggi in forma di concorrenza di poteri, peraltro secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione (cfr. sentenza di questa Corte n. 359 del 1985 e considerazioni svolte nella presente sentenza).

Infondatamente pertanto, a giudizio della Corte, le Regioni ricorrenti si dolgono della previsione normativa di poteri statali concorrenti (da intendere quelli previsti dall' art. 1 del decreto-legge, come sopra sostituito dalla legge di conversione, ai quali soltanto si riferisce, qualificando le relative disposizioni come norme fondamentali di riforma economico-sociale, l' art. 2 aggiunto dalla legge, impugnata in relazione a tale qualificazione) là dove lamentano una irrilevante inosservanza dell'ambito sostanziale e dei requisiti di competenza e formali prescritti in via generale per la diversa ipotesi dei poteri sostitutivi statali rispetto alle competenze delegate alle Regioni ordinarie.

Anche le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento sono, dunque, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, come sostituito dall' art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, aggiuntivo di un comma quinto all' art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sollevata dalla Regione Veneto (R.r. n. 34/1985), in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.; all' art. 1, ultimo comma, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; agli artt. 80, 81, 82, 83, nonché 66 e seguenti, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; l'art. 1, comma primo, lett. a) e c), e comma terzo, nn. 1, 2 e 3, della legge 22 luglio 1975, n. 382, in relazione alla legge 29 giugno 1939, n. 1497;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, nel suo complesso ed in particolare nell'art. 2, comma primo, aggiunto in sede di conversione, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta (R.r. n. 36/1985) in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale della Valle d'Aosta); dalla Provincia autonoma di Bolzano (R.r. n. 37/1985), in riferimento agli artt. 3, comma terzo; 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24; 16, comma primo, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e relative norme di attuazione adottate con d.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; dalla Provincia autonoma di Trento (R.r. n. 38/1985), in riferimento agli artt. 3, 8, nn. 3, 5, 6, 7, 16, 21 e 24; 16 del suindicato d.P.R. n. 670 del 1972; dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (R.r. n. 40/1985), in riferimento all'art. 4, n. 12, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale per il Friuli - Venezia Giulia), in relazione all'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; all'art. 22 del d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116; all'art. 27 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in relazione all'art. 1 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8; all'art. 58 della suindicata legge cost. n. 1 del 1963.

Così deciso a Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1986.

Fto: LIVIO PALADIN - VIRGILIO

ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORSELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO CASAVOLA.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere.

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

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