CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA 24 GIUGNO 1986, N. 151
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: (omissis)
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 inspirato 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 procedimentali. 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, atteggiate 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 previgenza 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 impugnate - 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 gli 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 inspirato 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-soclale.
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, oltreché 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 dalla 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 inspirato 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.