SENTENZA N. 27
ANNO 2004

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori:
- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Francesco AMIRANTE "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Paolo MADDALENA "
- Alfio FINOCCHIARO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 19 settembre 2002 con cui è stato nominato il Commissario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 15 novembre 2002, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 42 del registro conflitti 2002.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 ottobre 2003 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato Mario Loria per la Regione Toscana e l'Avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato in data 15 novembre 2002, la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in relazione al decreto di quest'ultimo del 19 settembre 2002, con il quale il dott. Ruggero Barbetti è stato nominato Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, chiedendo che questa Corte dichiari che non spetta al Ministro dell'ambiente, in mancanza della prescritta intesa con la Regione Toscana, provvedere alla nomina in oggetto e, per conseguenza, annulli il d.m. impugnato in relazione da un lato agli artt. 117 e 118 della Costituzione, e dall'altro agli artt. 5 e 97 della stessa Costituzione.

La ricorrente espone che, istituito l'anzidetto Parco nazionale con d.P.R. 22 luglio 1996 (Istituzione dell'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano) e venuto a scadenza il 6 marzo 2002 il mandato del Presidente dell'Ente, il Ministro dell'ambiente, con nota del 1° marzo 2002, richiedeva l'intesa del Presidente della Regione Toscana sulla nomina del presidente dell'Ente Parco – individuato dal Ministro nella persona del dr. Ruggero Barbetti – ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 6 dicembre 1991 (Legge quadro sulle aree protette).

In risposta alla suddetta richiesta ministeriale, la Regione Toscana, con nota del 15 marzo 2002, comunicava il proprio diniego all'intesa relativa alla nomina del dr. Ruggero Barbetti. La ricorrente, inoltre, pur senza proporre un nome alternativo, considerata la rilevanza che la carica in oggetto rivestiva non solo a livello locale ma anche nazionale, e ritenuto necessario procedere preliminarmente ad una verifica congiunta circa la situazione attuale e gli orientamenti generali che avrebbero guidato la nuova amministrazione, chiedeva al Ministro un incontro onde raggiungere l'intesa per la nomina del nuovo Presidente dell'Ente parco.

Il Ministro dell'ambiente non rispondeva a questa richiesta di incontro della Regione e, venuti a scadenza i termini per la proroga degli organi amministrativi, provvedeva a nominare il dott. Silvio Vetrano quale Commissario straordinario dell'Ente fino al 21 settembre 2002.

Il periodo per il quale il dott. Silvio Vetrano era stato nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco trascorreva però senza che tra Regione e Ministro ci fossero più contatti per raggiungere una intesa.

In data 26 settembre 2002 perveniva alla Regione Toscana un decreto del Ministro dell'ambiente con il quale quest'ultimo nominava Commissario straordinario il dr. Ruggero Barbetti (la stessa persona sottoposta dal Ministro alla Regione per l'intesa con nota del 1° marzo 2002) "fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo".

Secondo la ricorrente tale nomina lede le prerogative costituzionali della Regione, perché viola il principio di leale cooperazione e gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, in quanto - in presenza dell'art. 9, comma 3, della legge n. 341 del 1991, secondo cui il presidente dell'Ente parco "è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i Presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale" – non è assolutamente prevista, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa sulla nomina del Presidente, la nomina da parte del Governo di un Commissario straordinario, né il potere di nominare quest'ultimo può discendere dall'art. 9, comma 1, della legge da ultimo citata, che stabilisce soltanto che l'Ente parco è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente.

Sostiene ancora la ricorrente che l'intesa rappresenta lo strumento essenziale per assicurare l'attuazione del principio di leale cooperazione, che trova un esplicito fondamento nell'art. 5 della Costituzione e che deve presiedere e regolare l'esercizio delle competenze interferenti di Stato e Regioni, consentendo di conciliare gli interessi di cui sono portatori tali enti, dotati entrambi di rilevanza costituzionale.

In particolare la ricorrente richiama le pronunce che hanno definito l'intesa come lo strumento che si esplica "in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa (sent. n. 351/1991), e, ancora, come una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo, e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa" (sent. n. 116/1994; 21/1991).

Questo concetto di intesa c.d. "in senso forte", risulta avvalorato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha accresciuto l'autonomia regionale e riconosciuto a Stato e Regioni una posizione di parità e di equiordinazione, rendendo, quindi, ancor più necessario rispetto al passato che l'intesa sia interpretata ed applicata nel significato di strumento per la codeterminazione paritaria dell'atto.

In questi termini deve essere considerata – prosegue la ricorrente – l'intesa prevista dall'art. 9 della legge n. 394 del 1991, giacché il presidente è organo fondamentale dell'Ente parco e ne determina in modo incisivo le scelte, le quali interferiscono con le potestà costituzionalmente riservate alla potestà legislativa concorrente delle regioni nella materia del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di quella esclusiva nelle materie dell'agricoltura, del turismo e della caccia.

Argomenta ancora la ricorrente che quando il legislatore ha voluto assegnare allo Stato il potere di provvedere anche in mancanza di intesa, lo ha espressamente previsto (viene citato a tal

proposito l'art. 3 del d. lgs. n. 281/97 ove, nel disciplinare le intese con la Conferenza Stato-Città autonomia locali, è stato stabilito che se l'intesa con la Conferenza non è raggiunta entro trenta giorni, il Consiglio dei ministri può provvedere in mancanza dell'intesa, previa adeguata motivazione).

La ricorrente deduce, poi, la violazione dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici in relazione all'art. 97 della Costituzione

Il Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano è stato nominato, con decreto del 19 settembre 2002, "fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo".

Lamenta la Regione Toscana che si tratta di un termine rimesso all'esclusiva volontà del Ministro, il quale, evitando di raggiungere la intesa, può prorogare all'infinito la durata dell'incarico del Commissario straordinario.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso sia respinto.

Osserva la difesa erariale che le questioni sollevate dalla Regione Toscana sarebbero in sostanza due: se lo Stato, e per esso un suo Ministro, avesse il potere di nominare un Commissario straordinario per il Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano; se la nomina potesse intervenire senza termine finale certo.

Quanto alla prima questione, l'Avvocatura sostiene che il provvedimento impugnato è stato preso per la mancata, tempestiva nomina del Presidente per l'impossibilità di raggiungere l'intesa. Una volta scaduti i quarantacinque giorni di proroga fissati dall'art. 3 d.l. 16 maggio 1994, n. 293, (Disciplina della proroga degli organi amministrativi) convertito con legge 15 luglio 1994, n. 444, era necessario assicurare la operatività dell'Ente, anche per evitare la responsabilità per danni prevista dall'art. 6 dello stesso testo normativo a carico dei titolari della competenza alla ricostituzione, e quindi anche della Regione.

Di conseguenza, qualora non si fosse provveduto a rendere l'Ente parco operativo, alla mancata intesa circa la nomina del Presidente si sarebbero aggiunte le contestazioni circa l'attribuzione della responsabilità per i danni.

La situazione alla quale fare fronte veniva, così, ad avere quel carattere di gravità che, anche secondo la Regione, giustifica il ricorso al commissario straordinario, per la cui nomina è competente il Ministro in quanto titolare del potere di vigilanza attribuito dall'art. 21 della legge n. 394 del 6 dicembre 1991.

Venendo alla seconda questione, la difesa erariale osserva che la nomina non è senza termine, perché il commissario scadrà quando sarà stato nominato il nuovo presidente: del resto altro termine non poteva essere indicato, in quanto fino alla nomina del Presidente non vi è alternativa al Commissario straordinario; né per questo la scadenza è rimessa alla mera volontà del Ministro, perché non è precluso alla Regione assumere l'iniziativa per l'intesa. Si aggiunge altresì che la nomina del precedente commissario straordinario, che portava una data certa di scadenza, era stata ritenuta corretta dalla Regione, ma tale modo di procedere non si è potuto ripetere in quanto, venuto il Commissario a scadere e mancando l'intesa, si è dovuta disporre una nuova nomina.

3.- Nell'imminenza dell'udienza la Regione Toscana ha depositato memoria di replica con la quale, nel disattendere gli argomenti addotti dalla difesa erariale, ha insistito per l'accoglimento del ricorso, richiamando quanto in precedenza dedotto.

Considerato in diritto

1.- La Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio deducendo che non spetta a quest'ultimo nominare il Commissario straordinario dell'Ente Parco dell'Arcipelago Toscano – prevedendo una permanenza in carica dello stesso "fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo" – in mancanza dell'intesa con il Presidente della Regione Toscana (nel cui territorio ricade il parco), prevista dall'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro delle aree protette), assumendo che tale intesa è posta dal legislatore a salvaguardia delle

potestà regionali costituzionalmente garantite nelle materie del governo del territorio e dell'edilizia, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca, sicché la nomina fatta in mancanza di essa costituirebbe menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alle Regioni, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, e del principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni, nonché – quanto alla permanenza in carica "fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo" – dell'art. 97 della Costituzione e dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici.

2.- Il ricorso è fondato.

Con d.P.R. 22 luglio 1996, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 11 dicembre 1996, n. 290, è stato istituito l'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, con personalità di diritto pubblico, e lo stesso è stato sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.(art. 1, commi 1 e 2).

Fra gli organi dell'ente è previsto il Presidente, la cui nomina è effettuata secondo le disposizioni e le modalità previste dall'art. 9, commi 3, 4, 5, 6 e 10 della legge n. 394 del 1991 (art. 2, commi 2 e 3, del d.P.R. citato).

L'art. 9, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nell'individuare, fra gli organi dell'Ente parco, il Presidente, dispone nel successivo comma 3 che lo stesso, è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale.

Nessuna disposizione prevede fra gli organi dell'Ente il Commissario straordinario, ma ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, riconosciutagli dagli artt. 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991.

Il potere di nomina del Commissario straordinario costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti. Tale potere non è esercitabile liberamente.

La circostanza che la nomina del Commissario avviene in via di urgenza e che nessuna norma disciplina le modalità della sua nomina non legittima, però, nè la tesi erariale secondo cui la nomina del commissario sarebbe giustificata dal solo fatto che non si sia raggiunta l'intesa per la nomina del Presidente – perché in questo modo si finirebbe per attribuire al Governo il potere di aggirare, l'art. 9, comma 3, l. n. 394 del 1991, scegliendo come Commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione - né quella della ricorrente, per la quale occorre procedere all'intesa, non potendo estendersi – in difetto di espressa enunciazione della necessità della stessa ed in presenza di diverse modalità di nomina di altri organi dell'ente (cfr. art. art. 9, comma 4, l. cit. sulla nomina del Consiglio direttivo) – la disposizione di cui all'art. 9, comma 3, prevista per la nomina del Presidente.

Proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo.

Questa Corte, nell'applicazione del principio di leale cooperazione in tema di intese, ha affermato che occorre comunque uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa. Lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante (cfr. sentenza n. 351 del 1991).

Nella specie, non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministro, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, non seguita da alcuna altra attività.

Da quanto precede deriva che il mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente, rende illegittima la nomina del Commissario straordinario, mentre è irrilevante il problema concernente l'apposizione di un termine alla permanenza in carica del Commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata.

L'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sè di un Commissario straordinario, senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo.

Va, pertanto, dichiarato che non spetta allo Stato e per esso al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente e, conseguentemente, va annullato il decreto adottato il 19 settembre 2002 dal predetto Ministro di nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta allo Stato e per esso al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio la nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa per la nomina del Presidente dello stesso Ente e per l'effetto annulla il decreto del Ministro dell'Ambiente 19 settembre 2002 di nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 2003.

Riccardo CHIEPPA, Presidente
Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2004.