

SENTENZA N. 21

ANNO 2006

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Franco	BILE	Giudice
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 18 novembre 2004, DEC/DPN 2211 e dell'8 giugno 2005, DEC/DPN 1048, promossi con due ricorsi della Regione Toscana, notificati rispettivamente il 1° febbraio e il 4 agosto 2005, depositati in cancelleria il 10 febbraio e il 12 agosto successivi ed iscritti al n. 9 del registro conflitti 2005 ed al n. 26 del registro conflitti tra enti 2005.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 29 novembre 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

*uditi* l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ricorso notificato in data 10 febbraio 2005 (reg. confl. n. 9 del 2005), la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 con il quale è stato prorogato l'incarico di Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano al dott. Ruggero Barbetti, per la durata di sei mesi decorrenti dalla data del 3 dicembre 2004.

La ricorrente, assumendo la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione, in relazione all'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che prevede, per la nomina del presidente degli Enti parco, un meccanismo di intesa tra il Ministro dell'ambiente e i Presidenti delle Regioni nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco, chiede che sia dichiarato che non spetta allo Stato di nominare, in mancanza della prescritta intesa con la Regione Toscana, il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano, e che sia, conseguentemente, annullato il decreto ministeriale di nomina innanzi richiamato.

Riferisce la Regione ricorrente che la questione, riguardante il procedimento concernente la nomina del Presidente del Parco nazionale dell'arcipelago toscano, è già nota alla Corte costituzionale che, in merito, ha pronunciato la sentenza n. 27 del 2004.

Ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, il presidente dell'Ente parco nazionale deve essere nominato di intesa tra il Ministro dell'ambiente ed i Presidenti delle Regioni nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale.

In data 1° marzo 2002 (in considerazione della imminente scadenza del presidente allora in carica), il Ministro chiedeva alla Regione Toscana l'intesa per nominare, quale Presidente dell'Ente Parco dell'arcipelago toscano, il dott. Ruggero Barbetti. La Regione, con propria nota del 15 marzo 2002, esprimeva motivatamente il proprio diniego all'intesa richiesta e chiedeva un incontro urgente allo scopo di ricercare l'intesa. Con il proprio decreto del 19 settembre 2002, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nominava un commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, nella persona del dott. Ruggero Barbetti.

Tale decreto veniva annullato dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 27 del 2004.

Successivamente, con decreto del 19 febbraio 2004, il Ministro nominava il dott. Aldo Casentino ed il dott. Silvio Vetrano rispettivamente commissario straordinario e subcommissario dell'ente in oggetto, per la durata di sessanta giorni decorrenti dal 5 febbraio 2004.

Il provvedimento era motivato con la necessità di garantire l'ordinaria amministrazione dell'organo scaduto, nell'attesa di addivenire all'intesa con la Regione Toscana: a tal fine si dava atto che la Regione era stata coinvolta e conveniva sulla soluzione dando la sua disponibilità, manifestata con nota del 21 gennaio 2004, ad avviare il confronto preordinato al raggiungimento dell'intesa prescritta dalla legge.

Con nota del 29 marzo 2004, inviata al Ministro per fax nello stesso giorno e poi spedita per posta, il Presidente della Regione, in vista dell'avvicinarsi della scadenza degli incarichi del commissario e del vice-commissario fissata per il 4 aprile 2004, invocando una reale e fattiva collaborazione ai fini dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco, proponeva al Ministro alcuni nominativi di esperti da valutare ai fini dell'intesa per la nomina a Presidente dell'ente in oggetto, ed allegava i relativi *curricula*. Venivano proposti il prof. Cinelli, il dott. Landi ed il prof. Santi; i relativi *curricula* dimostravano il possesso, nei candidati, dei requisiti necessari per poter svolgere l'incarico. Il Presidente della Regione, nella citata nota, chiedeva al Ministro anche un incontro per discutere più dettagliatamente i profili delle candidature ed esaminare eventuali ulteriori ipotesi.

Il Ministro, con decreto del 6 aprile 2004, nominava il dott. Ruggero Barbetti quale commissario straordinario per la durata di sessanta giorni decorrenti dal 6 aprile. Nel decreto si richiamava una lettera del 17 marzo 2004 inviata alla Regione, con cui si chiedeva l'intesa per la nomina del dott. Barbetti; si affermava che la Regione non aveva risposto; si ignorava del tutto la nota regionale del 29 marzo; si giustificava la nomina commissariale con l'esigenza di assicurare la funzionalità dell'azione amministrativa e, quanto al nome proposto – quello del dott. Barbetti, vale a dire il medesimo sul quale non si era perfezionata la procedura dell'intesa – se ne sosteneva l'idoneità «per le sue capacità professionali e per la specifica conoscenza del territorio di riferimento».

La Regione, a fronte di tale decreto, affermava di non aver mai ricevuto la lettera, ivi citata, del 17 marzo con cui il Ministro sosteneva di aver avviato la procedura dell'intesa. Ed infatti tale nota era pervenuta alla Regione Toscana solo in data 6 aprile 2004 – né del resto sarebbe potuta arrivare prima, essendo stata spedita dall'ufficio

postale di Roma Ostiense solo in data 3 aprile 2004, come attestava il timbro postale della lettera pervenuta – quando già era scaduto il precedente commissario.

A tale decreto seguiva una ulteriore nota del Ministro, in data 8 aprile 2004, pervenuta alla Regione in data 14 aprile 2004, in cui il medesimo comunicava di avere ricevuto la lettera regionale del 29 marzo 2004 proprio il medesimo giorno della adozione dell'atto di nomina del dott. Barbetti quale commissario dell'Ente parco (tale lettera era stata inviata via fax in data 29 marzo 2004). Il Ministro poi affermava di ritenere confliggente con lo spirito di collaborazione il rifiuto di intesa sul nominativo del dott. Barbetti; sosteneva che l'intesa fosse comunque da cercare e conseguire e dichiarava funzionale a tale primario obiettivo il breve termine di sessanta giorni della durata commissariale; fissava un incontro per il 22 aprile.

Il Presidente della Regione Toscana decideva di non impugnare il decreto di nomina commissariale, intendendo così favorire il procedimento per il raggiungimento dell'intesa e, in data 8 aprile 2004, rispondeva alla lettera del Ministro del 17 marzo, ribadendogli di non aver potuto rispondere prima perché quella lettera era pervenuta solo in data 6 aprile 2004, in quanto spedita dall'ufficio postale di Roma il 3 aprile 2004. In ogni caso il Presidente, al fine di addivenire ad un possibile accordo, riconfermava il contenuto della precedente lettera del 29 marzo (che veniva nuovamente trasmessa): in sostanza dunque il Presidente, nel richiamare le motivazioni in precedenza espresse in merito all'unico nominativo proposto dal Ministro, rilevava che, per addivenire all'intesa, non poteva essere sempre riproposto il solo, unico nome su cui l'intesa non era stata raggiunta e indicava di nuovo al Ministro tre nominativi (già segnalati con la lettera del 29 marzo) di soggetti con requisiti di elevata professionalità in rapporto all'incarico di presidente dell'Ente parco.

In data 20 aprile 2004 il Presidente della Regione Toscana scriveva ancora al Ministro affermando di aver sempre e tempestivamente risposto alle richieste ministeriali; evidenziava che i ritardi imputati non erano sussistenti; chiariva di aver sempre motivato le proprie posizioni in merito all'unico nome proposto dal Ministro (cioè quello del dott. Barbetti); ribadiva che il diniego all'intesa non era collegato allo schieramento politico del dott. Barbetti («lo prova il fatto che fra le proposte da me formulate per la presidenza dell'ente parco sono facilmente rintracciabili ipotesi sintoniche con l'attuale maggioranza di Governo»), ma alla necessità, sempre fatta presente, che il Presidente del Parco avesse anche un forte legame istituzionale con le realtà locali.

Ancora il Presidente evidenziava che la leale collaborazione avrebbe reso necessario non proporre da parte del Ministro sempre e solo il medesimo nominativo su cui non era stata raggiunta l'intesa, ed auspicava una positiva soluzione della vicenda nella riunione del 4 maggio.

Dopo questo incontro, il Presidente della Regione Toscana inviava al Ministro in data 12 maggio 2004 una propria ulteriore nota, in cui evidenziava che l'incontro del 4 maggio aveva avuto un esito negativo per «l'ennesima riproposizione del solo nominativo del dott. Ruggero Barbetti» che «non può in tutta evidenza essere considerata espressione di una volontà di leale e costruttiva collaborazione».

Il Presidente pertanto chiedeva una effettiva cooperazione o attraverso una proposta alternativa a quella del dott. Ruggero Barbetti, o esprimendo le necessarie valutazioni rispetto a quelle che la Regione aveva da tempo indicato. A tale lettera rispondeva il Ministro con nota del 17 maggio, ove si esprimeva rammarico e si preannunciava un incontro; intanto, con il decreto del 7 giugno 2004 si confermava, quale commissario dell'ente, sempre il dott. Barbetti per ulteriori sessanta giorni decorrenti dal 5 giugno.

In tale decreto si citano solo due lettere del Ministro, una del 17 maggio con cui il Ministro avrebbe ribadito la necessità di dare corso alle nomine dei vertici istituzionali dell'Ente parco attraverso lo strumento dell'intesa, e la seconda, sempre nella stessa data, inviata al Presidente della Regione, ove il Ministro dichiarava di essere disponibile a riprendere l'*iter* finalizzato all'intesa. Era evidentemente parziale – secondo la ricorrente – la ricostruzione dei fatti contenuta in tale decreto in cui non si richiamano volutamente tutte le note inviate dal Presidente della Regione e in cui si omette ogni indicazione dei motivi per cui le proposte indicate dallo stesso Presidente non erano state prese in considerazione.

Anche in questo caso il Presidente della Regione Toscana riteneva di non ricorrere avverso tale decreto.

In seguito, il Presidente della Regione inviava un'ulteriore comunicazione al Ministro in data 28 giugno 2004, ove, appellandosi ai principi sanciti dalla Corte costituzionale, gli chiedeva di esprimere una valutazione sulle proposte della Regione e di formulare una proposta alternativa a quella del dott. Barbetti che consentisse il raggiungimento dell'accordo.

A questa lettera seguivano un ulteriore decreto in data 22 luglio, di proroga dell'incarico commissariale al dott. Barbetti per altri sessanta giorni a far data dal 4

agosto 2004, nonché il decreto del 24 settembre di proroga dell'incarico, sempre al dott. Barbetti, per altri sessanta giorni dal 4 ottobre 2004. Tale incarico quindi sarebbe scaduto il 3 dicembre 2004.

Con il provvedimento oggetto del presente conflitto, il Ministro, con effetto dal 3 dicembre 2004 ha prorogato il medesimo incarico commissariale sempre al dott. Barbetti, ma, questa volta, per la durata di sei mesi.

Il provvedimento lederebbe le competenze costituzionali garantite alla Regione e violerebbe il principio di leale cooperazione, recando *vulnus* agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

Da quanto esposto nel fatto e attestato nei documenti depositati, risulta infatti che, dopo l'annullamento della nomina commissariale a seguito della sentenza n. 27 del 2004, il dott. Barbetti (e quindi quello stesso soggetto sul quale non è stata raggiunta l'intesa tra il Ministro ed il Presidente della Regione Toscana), esercita le funzioni di Presidente del Parco dell'arcipelago toscano (anche se con la qualifica di commissario, ma con identici poteri del presidente e con garanzia di durata, grazie alle proroghe) ormai ininterrottamente dal 6 aprile 2004.

Nella sentenza n. 27 del 2004, la Corte – dopo aver rilevato che la nomina commissariale non può essere 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, legge n. 394 del 1991, scegliendo come commissario una persona non gradita dal Presidente della regione» – ha richiamato e confermato importanti principî in tema di intese tra Stato e Regioni.

In particolare la Corte ha ricordato che «lo strumento dell'intesa 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 ostacolano 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)».

Pertanto, con specifico riferimento alla prima nomina del commissario dell'Ente Parco dell'arcipelago toscano, la Corte ha evidenziato che «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». Nel caso di specie la nomina commissariale è stata dichiarata illegittima per il «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 ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo» (cioè del commissario).

Il comportamento tenuto dal Ministro dopo la sentenza n. 27 del 2004 non ha affatto rispettato, si afferma nel ricorso, i suddetti principi.

Il Presidente della Regione, infatti, si è tempestivamente attivato, ha proposto nomi di soggetti competenti, con dimostrata professionalità, ed ha reiteratamente chiesto risposte in merito.

A fronte di tale comportamento della Regione, il Ministro – sottolinea la ricorrente – non ha nemmeno preso in considerazione i nominativi proposti dalla stessa, senza esplicitare i motivi di tale disinteresse, e ha tenuto un comportamento ambiguo: nel decreto del 6 aprile 2004, con il quale ha rinominato commissario il dott. Barbetti, dopo l'annullamento della precedente nomina, si afferma che la Regione non ha fornito risposta alla lettera del 17 marzo 2004 con cui era stata richiesta l'intesa e non si richiama la lettera regionale del 29 marzo 2004, nonostante quest'ultima fosse stata trasmessa via fax allo stesso Ministro nello stesso 29 marzo 2004, mentre la lettera del 17 marzo 2004 non poteva essere pervenuta alla Regione il 6 aprile, essendo stata inviata per posta prioritaria il 3 aprile 2004.

Inoltre il Ministro, negli atti di proroga del commissario, ha inserito clausole di mero stile, con le quali ha dichiarato di voler addivenire all'intesa, ha affermato che il commissariamento va superato, che il medesimo è funzionale solo al raggiungimento dell'intesa ma, nella sostanza, a tali frasi non ha mai corrisposto un comportamento costruttivo, di «reiterate trattative volte a superare le divergenze». Prova sicura di tale disponibilità, solo formale e non sostanziale, è la circostanza che il Ministro abbia sempre avanzato un solo nome, quello del dott. Barbetti, senza mai neppure tentare di costruire l'intesa proponendo ulteriori nominativi.

Con il provvedimento oggetto del conflitto si proroga il commissariamento per sei mesi: è dunque evidente, osserva la ricorrente, che si tende a stabilizzare un organo straordinario che, per sua natura, dovrebbe avere una durata ben più limitata.

E' significativo che la durata sia stata trasformata dagli usuali sessanta giorni a sei mesi, ciò che costituirebbe la conferma che non esiste alcuna volontà di ricercare

un'intesa con il Presidente della Regione, ma si vuole solo istituzionalizzare e rendere più stabile il commissario.

Tutto quanto esposto evidenzierebbe che il Ministro si è limitato a proporre un nome, reiterandolo sempre, senza sviluppare quelle necessarie trattative che, sole, possono permettere il superamento delle divergenze.

La Regione Toscana ha “tollerato” i decreti del 6 aprile, del 7 giugno, del 22 luglio e del 24 settembre, con i quali è stato rinominato e prorogato il commissario Barbetti, nonostante i medesimi fossero gravemente lesivi delle proprie competenze: l'amministrazione ha infatti ritenuto che la nomina commissariale, limitata a sessanta giorni, potesse consentire al Ministro di attivare e soprattutto di proseguire in modo sostanziale un procedimento basato sulla fattiva collaborazione, e, dunque, preordinato a ricercare in modo efficace e a trovare l'intesa con la Regione medesima.

Ormai appare invece chiaro – rileva la ricorrente – che nulla di tutto ciò ha fatto ed intende fare il Ministro, il quale attende, senza compiere alcuna attività, la scadenza degli incarichi commissariali e poi li proroga; avendo constatato che i precedenti atti non sono stati impugnati dalla Regione, con l'ultimo decreto ha prorogato addirittura per sei mesi l'incarico commissariale «per garantire la continuità amministrativa dell'ente, nelle more della definizione dell'intesa». E' impossibile non constatare, anche considerando le identiche frasi sempre ripetute nei precedenti decreti, che si tratta di una motivazione formale, che si esaurisce in frasi vuote di qualsiasi contenuto concreto, perché il procedimento per addivenire all'intesa non verrà mai coltivato dal Ministro con la leale collaborazione che sarebbe necessaria.

Il comportamento “sleale” del Ministro determina una sicura lesione delle competenze regionali.

Il presidente, infatti, è l'organo fondamentale che rappresenta il parco e ne coordina l'attività; fa parte del consiglio direttivo che adotta lo statuto dell'ente, delibera i bilanci, il regolamento ed il piano del parco.

In sostanza il presidente del parco determina in modo incisivo le scelte dell'Ente parco e tali scelte inevitabilmente interferiscono con le competenze regionali. Infatti il parco dell'arcipelago toscano è stato istituito (con il citato d.P.R. 22 luglio 1996) per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, per la difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici ed idrogeologici, per la promozione sociale ed economica. E ancora, in base all'art. 11 della legge n. 394 del 1991, il regolamento del parco dovrà disciplinare le attività consentite nello stesso, con riferimento, tra l'altro, alla tipologia e

alle modalità di costruzione di opere e di manufatti, alle attività artigianali, commerciali, alle attività agro-silvo-pastorali, sportive e ricreative.

Non può quindi dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco (di cui, si ripete, il presidente è l'organo fondamentale) verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo e quindi l'attività di difesa idrogeologica prevista all'art. 2 del d.P.R. 22 luglio 1996 istitutivo del parco, nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca.

Pertanto, l'interferenza del ruolo del presidente del parco con molteplici competenze regionali costituzionalmente garantite impone di interpretare l'intesa richiesta dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991 quale forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, come tale necessaria ed inibente la nomina di un presidente che non sia individuato a seguito della prescritta intesa.

Il comportamento del Ministro che non pone in essere le reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento dell'intesa per la nomina del presidente dell'ente e che, sole, legittimano la nomina del commissario è sicuramente contrario – si rileva nel ricorso – ai principi di leale collaborazione e determina, per quanto sopra esposto, una lesione delle competenze regionali che rende ammissibile la proposizione del presente conflitto, volto a difendere attribuzioni costituzionali regionali che sono impedito e menomate dall'illegittimo esercizio dei poteri altrui.

La ricorrente chiede pertanto che la Corte costituzionale accolga il ricorso e dichiari conseguentemente che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, continuare a prorogare l'incarico del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano e, per conseguenza, annulli il decreto ministeriale del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

2.– Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

Secondo la difesa erariale il ricorso sarebbe inammissibile perché mancherebbe l'indicazione dell'interesse costituzionalmente garantito leso dal provvedimento impugnato, potendosi lamentare una violazione del principio di leale collaborazione solo a fronte di una concreta attività del commissario pregiudizievole degli interessi

della Regione. Inoltre, «nel persistere del dissenso tra Ministro e Regione il risultato a cui porterebbe l'eventuale accoglimento del ricorso sarebbe solo di togliere all'ente il suo organo operativo rendendo impossibile le iniziative indispensabili per la tutela di interessi ambientali propri anche della Regione».

Il ricorso sarebbe anche infondato perché la Regione ha mantenuto la sua posizione negativa sul nominativo proposto dal Ministro senza darne una effettiva motivazione, pur avendo avuto la Regione la possibilità di verificare nei fatti l'idoneità del commissario. I motivi della proposta del commissario straordinario sono stati esposti dal Ministro nella sua nota del 17 marzo 2004, alla quale la Regione ha risposto il 29 marzo successivo definendo l'ipotesi "non praticabile", con una formula solo assertiva e non motivata. In particolare, sono stati lamentati il mancato completamento dell'*iter* di approvazione del parco, il permanere di un sostanziale abbandono dell'isola di Pianosa e un procedimento di costituzione dell'area marina protetta che non coinvolgeva inizialmente la Comunità del parco, la Provincia e la Regione. Tuttavia la Regione ha trascurato di considerare che i compiti elencati, per la loro rilevanza, non potevano essere portati a termine da un commissario straordinario con nomina di breve durata.

3.– Con ricorso notificato in data 12 agosto 2005 (reg. confl. enti n. 26 del 2005), la Regione Toscana ha sollevato un nuovo conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio dell'8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 con cui è stato prorogato l'incarico di Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano al dott. Ruggero Barbetti, per la durata di sei mesi decorrenti dalla data del 4 giugno 2005.

La ricorrente ribadisce le argomentazioni già esposte nel ricorso depositato in data 10 febbraio 2005 ed evidenzia altresì la sussistenza, nel caso in esame, delle gravi ragioni che giustificano la sospensione, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'esecuzione dell'atto oggetto del presente conflitto di attribuzione, in pendenza del relativo giudizio: ciò in considerazione del fatto che il decreto impugnato conferma per altri sei mesi una nomina commissariale illegittima perché lesiva delle attribuzioni regionali in quanto adottata in dispregio delle essenziali regole della leale collaborazione. D'altra parte, a fronte di provvedimenti che confermano e prorogano di sei mesi in sei mesi la nomina commissariale, la sospensione dell'esecutività del provvedimento diviene l'unico strumento per ristabilire il rispetto delle regole

costituzionali, perché altrimenti la pronuncia di merito interverrebbe quando ormai l'atto ha esaurito i suoi effetti ed è stato sostituito con un nuovo provvedimento. Per scongiurare tale grave situazione, che priva la Regione della tutela idonea a ristabilire il rispetto delle proprie competenze costituzionali, appare indispensabile la sospensione dell'esecuzione del provvedimento oggetto del presente ricorso.

La Regione ricorrente ha chiesto pertanto che la Corte costituzionale, previa sospensione dell'esecuzione dell'atto di cui si tratta, accolga il ricorso e dichiari conseguentemente che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, nominare e prorogare il commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago Toscano senza che siano avviate e proseguite effettive trattative con la Regione per il raggiungimento dell'intesa per la nomina del Presidente, e per conseguenza annulli il decreto ministeriale dell'8 giugno 2005 DEC/DPN 1048, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

4.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato, riservando al prosieguo del giudizio una compiuta difesa nel merito delle questioni sollevate dalla Regione ricorrente.

5.– Nell'imminenza dell'udienza la Regione Toscana ha depositato memoria con la quale ha contestato le eccezioni di inammissibilità e di infondatezza dei ricorsi formulate dalla difesa erariale.

#### *Considerato in diritto*

1.– La Regione Toscana, con due distinti ricorsi (reg. confl. enti nn. 9 e 26 del 2005), ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del patrimonio, deducendo che non spetta a quest'ultimo prorogare il commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano per un periodo di sei mesi, poi prorogato di ulteriori sei mesi, 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 sulle 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, in violazione degli articoli 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni.

2.– Poiché i due ricorsi hanno ad oggetto due decreti ministeriali, entrambi relativi alla proroga della nomina della stessa persona a commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica pronuncia.

3.– Va preliminarmente esaminata la eccezione, sollevata dalla difesa erariale, di inammissibilità dei ricorsi per insussistenza della violazione del principio di leale collaborazione, potendosi lamentare siffatta violazione solo a fronte di una concreta attività del commissario pregiudizievole agli interessi della Regione.

La eccezione è infondata.

Nella specie, sussiste infatti l'interesse ai ricorsi perché con gli stessi non si deducono comportamenti illegittimi del commissario, ma si contesta la legittimità della sua nomina.

4.– Parimenti infondata è l'ulteriore censura di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui «nel persistere del dissenso tra Ministro e Regione il risultato a cui porterebbe l'eventuale accoglimento del ricorso sarebbe solo di togliere all'ente il suo organo operativo rendendo impossibile le iniziative indispensabili per la tutela di interessi ambientali e territoriali, propri anche della Regione».

Il protrarsi del dissenso dei soggetti tenuti all'intesa può danneggiare gli interessi ambientali e territoriali dell'intera comunità nazionale, ma non induce alcuna inammissibilità, non incidendo sul potere della ricorrente di denunciare la lesività dei provvedimenti impugnati.

5.– Nel merito, i ricorsi sono fondati.

6.– Questa Corte, investita di identica questione in relazione alla nomina del commissario straordinario dello stesso Ente, ha stabilito che – mentre l'art. 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, dopo avere individuato, al comma 2, 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, ed ha aggiunto che 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, puntualizzando che tale potere non è, però, esercitabile liberamente (sentenza n. 27 del 2004).

Nella stessa decisione si è, infatti, precisato che «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». Si è altresì aggiunto 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»; si è infine concluso che «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede pertanto nella nomina in sé 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 ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo».

Questi principi – confermati dalla giurisprudenza successiva (sentenza n. 339 del 2005) – risultano violati in occasione dell'emanazione dei due decreti ministeriali impugnati, non potendo considerarsi avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco la riproposizione dello stesso nominativo da parte del Ministro dell'ambiente (in presenza del rifiuto della controparte di aderire a tale designazione) e la mancata risposta a designazioni alternative formulate dal Presidente della Regione Toscana.

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. Conseguentemente, vanno annullati i decreti del 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e dell' 8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 con i quali è stato prorogato l'incarico del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano.

7.- La pronuncia di merito assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato da parte della Regione Toscana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*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 nazionale dell'arcipelago toscano nel caso in cui tale nomina avvenga senza che sia stato avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Toscana per la nomina del Presidente dello stesso Ente, e, per l'effetto, annulla i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 18 novembre 2004 DEC/DPN 2211 e 8 giugno 2005 DEC/DPN 1048 di proroga del commissario straordinario del predetto Ente Parco.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA