

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. **VII-bis**
N. **3**

DOCUMENTO FINALE
DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

*approvato, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento,
nella seduta del 28 aprile 2004*

A SEGUITO DELL'ESAME DELLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE 19 DICEMBRE 2003, N. 27
(doc. VII, n. 413)

Trasmesso alla Presidenza il 29 aprile 2004

I N D I C E

| | | |
|---|-------------|---|
| 1. <i>Premessa</i> | <i>Pag.</i> | 5 |
| 2. <i>La sentenza della Corte</i> | » | 5 |
| 3. <i>Le modifiche legislative proposte</i> | » | 9 |

1. Premessa.

Il presente documento è presentato, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento, al termine dell'esame, da parte della VIII Commissione della Camera dei deputati, della sentenza n. 27 del 2004 della Corte costituzionale, concernente le nomine degli organi di vertice degli Enti parco nazionali.

La citata sentenza interviene, in particolare, in merito al conflitto di attribuzione sorto tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e la Regione Toscana, a seguito dell'emanazione del Decreto Ministeriale 19 settembre 2002, con il quale lo stesso Ministro ha nominato un Commissario straordinario per l'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Si tratta pertanto di una pronuncia che ha consentito alla VIII Commissione di svolgere una approfondita riflessione sui criteri e sulle modalità di nomina degli organismi che sovrintendono all'attività dei parchi nazionali, nonché sull'eventuale revisione di alcune disposizioni della legge n. 394 del 1991 (legge quadro sulle aree naturali protette), che hanno di recente creato occasione di conflitto tra i poteri dello Stato e quelli delle regioni.

La VIII Commissione ha articolato l'esame della citata sentenza in diverse sedute, anche con la presenza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, dedicando altresì due specifiche riunioni allo svolgimento di audizioni informali di professori universitari sulle principali questioni connesse alla sentenza medesima, con riferimento al riparto di competenze statali e regionali.

2. La sentenza della Corte.

Come rilevato in premessa, con la sentenza n. 27 (del 19 dicembre 2003 – 20 gennaio 2004), la Corte costituzionale si è pronunciata in merito a un conflitto di attribuzione fra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e la Regione Toscana. Nel caso di specie, il conflitto di attribuzione è stato originato dal ricorso presentato dalla Regione Toscana sul decreto Ministeriale di commissariamento dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, i cui punti salienti possono riassumersi nel modo seguente:

- a)* competenza e procedura di nomina del Commissario straordinario;
- b)* termini di permanenza in carica del Commissario straordinario;
- c)* competenza e procedura di nomina dei presidenti degli Enti parco nazionali.

Quanto al primo profilo, si può rilevare che nell'ordinamento interno non esistono norme specifiche relative alla nomina di commissari straordinari degli Enti parco. Fra le argomentazioni della Regione ricorrente, peraltro, vi è la contestazione di una competenza ministeriale di tale contenuto, proprio in considerazione della mancata previsione normativa. In ogni caso, la Regione ha lamentato che, anche ove tale competenza fosse ricavabile da principi generali, il Ministro non ha comunque richiesto la previa intesa con la Regione stessa. Al contrario, la difesa della Presidenza del Consiglio ha sostenuto nel giudizio che tale competenza discenderebbe dai poteri di vigilanza del Ministro dell'ambiente, stabiliti dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 394 del 1991, e che nessuna norma prevede che, in caso di nomina di un Commissario straordinario, il Ministro debba raggiungere la previa intesa con la Regione o le regioni interessate.

Quanto alla questione dei termini di permanenza in carica del Commissario straordinario, nel ricorso presentato dalla Regione Toscana viene sottolineato che il decreto di nomina del Commissario straordinario non indica alcun termine, ma reca letteralmente l'indicazione « fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo », rimettendo — in pratica — all'esclusiva volontà del Ministro la durata della permanenza in carica di un organo per sua natura provvisorio ed eccezionale.

In materia di competenza e procedura di nomina dei presidenti degli Enti parco nazionali, inoltre, la norma di riferimento è l'articolo 19, comma 3, della legge n. 394 del 1991, che esplicitamente prevede: « Il Presidente 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 [...] ».

Nel caso in esame — giunto a scadenza il mandato del Presidente dell'ente — il Ministro dell'ambiente, prima di procedere alla emanazione del decreto di nomina, ha individuato il nuovo presidente e ha inviato — in data 1° marzo 2002 — alla Regione Toscana la prescritta richiesta di intesa. In data 15 marzo 2002 la Regione ha negato l'intesa. Dagli atti del giudizio dinanzi alla Corte non risultano ulteriori iniziative per la prosecuzione della procedura volta al raggiungimento dell'intesa. Tale procedura risulta pertanto ferma al marzo 2002.

Sulla base di tali premesse, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso della Regione e, nel merito, ha ravvisato nella condotta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio una invasione delle competenze costituzionalmente assegnate alle autonomie regionali, annullando dunque il decreto ministeriale del 19 settembre 2002.

In sintesi, ripercorrendo le motivazioni della pronuncia, la Corte ha sostanzialmente accolto le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, riconoscendo al Ministro la facoltà di nomina di un Commissario straordinario, in quanto « 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 articoli 9, comma 1, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991 ». Inoltre, viene precisato nella sentenza che il Ministro non è tenuto — per la nomina del Commissario straordinario

— alla previa intesa in quanto nessuna norma espressamente lo prevede.

A prescindere dal dettato conclusivo, peraltro, la pronuncia della Corte è centrata su una interpretazione della competenza ministeriale alla nomina del Commissario straordinario in connessione con le procedure di intesa per la nomina del Presidente dell'Ente. In particolare, la Corte costituzionale ha rilevato l'illegittimità della condotta complessiva del Ministro nella mancata assunzione — contemporaneamente alla nomina del Commissario straordinario — di iniziative volte a raggiungere l'intesa con la Regione interessata per la individuazione del Presidente dell'Ente parco, secondo quanto previsto dall'articolo 9 della più volte citata legge n. 394 del 1991.

Sembrerebbe potersi evincere dalla sentenza in esame che il potere ministeriale di ricorrere alla nomina di un Commissario straordinario, pure legittimo, non sia liberamente esercitabile, in quanto comunque subordinato al parallelo corretto svolgimento delle procedure di intesa 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 ».

In merito alla durata dell'incarico del Commissario straordinario, la sentenza non reca un chiarimento significativo, poiché la nomina, secondo la Corte, « risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata ».

Di particolare interesse — e valore generale — appaiono invece le precisazioni recate dalla sentenza in merito alla applicazione del principio di leale collaborazione nell'attuazione delle norme procedurali relative all'intesa (norme sempre più frequenti nell'ordinamento e, fra l'altro, apprezzate dalla Corte costituzionale quale efficace strumento di adeguamento della legislazione statale al nuovo Titolo V della Costituzione). Si legge in proposito: « 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 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) ».

Nel caso della nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano questi reiterati tentativi non risultano essere stati esperiti: pertanto, gli stessi presupposti richiesti per la nomina del Commissario straordinario risulterebbero mancanti. La Corte ha infatti respinto anche la tesi dell'Avvocatura dello Stato « 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'articolo 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, scegliendo come Commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione », come — fra l'altro — accaduto proprio nel caso in esame.

In sostanza, la pronuncia della Corte è centrata sull'applicazione del principio della leale cooperazione in tema di intesa, affermando che occorre comunque uno sforzo delle parti e reiterate trattative, volte a superare le eventuali divergenze, tra Stato e Regione, che ostacolano l'accordo. L'attività di codeterminazione connessa all'intesa, peraltro, non potrebbe mai essere declassata ad una mera attività consultiva non vincolante. Pertanto, l'illegittimità della condotta complessiva del Ministro sarebbe rilevata, come accennato in precedenza, nella mancata assunzione — contemporaneamente alla nomina del Commissario straordinario — di iniziative volte a raggiungere l'intesa con la Regione interessata per la individuazione del Presidente dell'Ente parco.

La Corte ha dunque fatto una scelta che avrà ripercussioni di carattere generale per due ordini di ragioni: per un verso, perché conferma che l'ordinamento costituzionale italiano si distingue dal modello dualista, ovvero da un modello in cui vi sia netta separazione delle competenze; per altro verso, poiché si riferisce ad un ordinamento con forme di riparto più articolate e flessibili. Il principio di leale collaborazione è peraltro strettamente correlato a quello di sussidiarietà ed entrambi trovano il proprio fondamento negli articoli 118, primo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

La Corte considera questi due principi come principi di rilevanza generale, suscettibili di essere applicati al di là delle specifiche fattispecie. Tuttavia, affinché il principio di leale collaborazione si realizzi è necessario che, come si legge anche nella recente sentenza n. 303 del 2003 (relativa alla disciplina legislativa in materia di « grandi opere »), ci sia « una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale », con evidente riferimento non ad un parere ma ad un'intesa vincolante. La Corte non impone alla legge statale di prevedere il raccordo mediante intesa con le regioni, quale metodo per l'esercizio delle funzioni, ma prevede l'intesa tra lo Stato e la singola regione. Poiché la leale collaborazione, grazie alla sua connessione con la sussidiarietà, diventa un principio vincolante, si pongono al riguardo due interrogativi. In primo luogo, si pone la questione della possibile illegittimità di una legge che non rispettasse il metodo del raccordo e dell'intesa per disciplinare una funzione amministrativa allocata per esigenze unitarie a livello centrale, nonostante l'effettività di tali esigenze. In secondo luogo, nel caso di una legge rispettosa del metodo dell'intesa, occorrerebbe stabilire se lo strumento di raccordo sia sufficiente a salvaguardare le aspettative regionali in nome della leale collaborazione.

In sostanza, da una parte si richiede una scelta ragionevole e proporzionata alle esigenze di ordine unitario, dall'altra si richiede che la scelta non comprometta le prerogative regionali. Occorre pertanto valutare l'intensità dei raccordi tra Stato e regioni a seconda delle materie trattate. Possono pertanto essere definite « intese forti » quelle per cui il consenso regionale è comunque richiesto, anche se ciò comportasse la titolarità di un vero e proprio potere di veto anche

davanti ad esigenze unitarie. In presenza di un'intesa dichiarata « forte », non sembra immaginabile dare allo Stato la prerogativa di superare l'estremo dissenso regionale. Nel caso di intese per così dire « deboli », è invece sempre possibile l'esistenza di una norma « di chiusura » che consente di superare l'eventuale contrasto tra Stato e Regione.

È dunque opportuno chiedersi — in conclusione — che cosa possa fare lo Stato, quando ritenga che il dissenso regionale sia privo di ragione, ingiustificato e sia tale da impedire l'esercizio di una funzione amministrativa per conseguire un risultato rispondente a primarie ragioni di esercizio unitario.

3. Le modifiche legislative proposte.

L'esame della sentenza n. 27 del 2004 suggerisce di procedere all'enucleazione di alcuni criteri direttivi sulle procedure e sulle modalità di nomina degli organi di vertice degli Enti parco nazionali, proprio sulla base dei principi dettati dalla Corte costituzionale, anche al fine di favorire una attuazione il più possibile chiara ed univoca della normativa vigente. Qualora si valutasse l'opportunità di individuare eventuali iniziative legislative in materia, che possano contribuire al perfezionamento dei meccanismi esistenti, le relative procedure dovranno essere basate su un accordo forte tra poteri statali e regionali, in attuazione del principio di leale collaborazione. In questo quadro, potrebbero essere affrontate le seguenti questioni:

a) occorrerà in primo luogo giungere alla definizione di una procedura stabilizzata per la disciplina dell'intesa in ordine alla nomina degli organi di vertice degli Enti parco nazionali tra Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e regioni nel cui territorio ricade il perimetro del parco. La definizione di una procedura per la disciplina dell'istituto dell'intesa, come rilevato anche nel corso delle audizioni informali effettuate da alcuni professori universitari, sarebbe auspicabile in linea generale, per tutti gli ambiti in cui essa si esplicita nell'ordinamento; tuttavia, restando al caso di specie, sarebbe sufficiente ipotizzare il raggiungimento di un accordo preliminare sulle modalità di metodo e di merito per la ricerca dell'intesa e sulle fasi procedurali in cui essa potrebbe articolarsi, ivi inclusi i limiti ai rispettivi poteri, rafforzando in maniera esplicita il richiamo alla necessaria applicazione del principio di leale collaborazione. Le norme indicanti i criteri e le modalità di esercizio del potere di nomina potrebbero, a tal fine, essere proposti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e sottoposti al vaglio della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali, di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997, nonché delle competenti Commissioni parlamentari;

b) in questo quadro, potrebbe in particolare prospettarsi l'opportunità di disciplinare, anzitutto, l'iniziativa per il raggiungimento dell'intesa, la cui facoltà potrebbe essere esplicitamente estesa anche alla Regione e non limitata esclusivamente al Ministro, come risulterebbe da una semplice lettura testuale dell'articolo 9, comma 3, della legge quadro n. 394 del 1991; inoltre, andrebbe chiarita la necessità

che la ricerca di un'intesa sia fortemente perseguita da entrambe le parti coinvolte, non soltanto mediante meri atti formali, ma anche con l'effettivo compimento di atti sostanziali che si muovano nella direzione indicata;

c) potrebbe quindi essere individuata una apposita « clausola di salvaguardia », da attivare in caso di reiterato, manifesto e ingiustificato diniego dell'intesa da parte della Regione, che tuttavia non potrà non tenere conto dell'esigenza del rispetto del principio di leale collaborazione; al riguardo, infatti, appare opportuno prevedere la possibilità che, a conclusione di un effettivo e chiaro percorso di ricerca dell'intesa, si possa procedere, in caso di continuativo diniego da parte regionale, alla nomina dell'organo di vertice dell'Ente parco nazionale, anche al fine di consentirne il corretto funzionamento. Potrebbe dunque prevedersi l'ipotesi che, in questi casi, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio sottoponga la relativa proposta di nomina ad un organo collegiale. Tale organo potrebbe essere un apposito Collegio arbitrale, composto da un rappresentante statale, uno regionale e un soggetto terzo da individuarsi sulla base dei criteri di cui alla precedente lettera a), ovvero la stessa Conferenza unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997, che dovrebbe assumere una deliberazione motivata sul provvedimento, in modo tale da garantire anche una effettiva esplicitazione delle ragioni che stanno alla base della decisione assunta, con particolare riferimento alla valorizzazione delle competenze del candidato e del suo specifico *curriculum*, nonché al metodo seguito per la procedura di nomina;

d) una ulteriore fattispecie che potrebbe essere disciplinata con uno specifico intervento riguarda, poi, un caso parzialmente differente, ossia quello in cui la Regione interessata, di fronte ad una proposta di intesa da parte del Ministro, non ritenga di doversi pronunciare in alcun modo, assumendo una posizione di assoluta inerzia; in tale ipotesi, infatti, le possibili iniziative legislative o anche le eventuali disposizioni interpretative da concertare in sede di organismi misti statali-regionali potrebbero riguardare il riconoscimento del principio del « silenzio-assenso », in base al quale il Ministro proponente potrebbe senz'altro procedere alla nomina, decorso un determinato periodo di tempo senza risposta da parte della Regione interpellata;

e) infine, chiarito che il potere di nomina di un Commissario straordinario rientra nelle competenze del Ministro e che, dunque, tale principio dovrebbe pertanto essere inserito nel testo della legge quadro, potrebbe in particolare chiarirsi che il potere di commissariamento può (e forse deve) essere attivato in tutti i casi in cui — nelle more della ricerca dell'intesa per la nomina del presidente o a causa di gravi e rilevanti inadempienze da parte degli organi direttivi del parco — lo stesso Ministro possa legittimamente avvalersi dei propri poteri di vigilanza e controllo, al fine di garantire il buon andamento dell'attività istituzionale degli Enti parco nazionali, in tal modo dando anche applicazione all'articolo 97 della Costituzione. Resta comunque inteso che, in relazione alla nomina commissariale, dovrà in ogni caso essere prevista la fissazione di un termine temporale breve e non reiterabile, almeno per quanto concerne il nominativo del Commissario indivi-

duato dal Ministro. In tale contesto, con l'obiettivo di evitare che la nomina del Commissario straordinario, nel caso in cui vi si debba ricorrere per la mancata intesa, possa in qualche misura « snaturare » l'Ente parco, rendendolo di fatto un organismo monocratico, si potrebbe valutare l'opportunità di attribuire allo stesso Commissario la facoltà di presiederne il Consiglio direttivo.