

## Nomine negli Enti parco nazionali: la centralità dell'intesa Stato-Regioni

di Federica Russo

Nel tenere il passo delle pronunce della Corte Costituzionale in materia ambientale è opportuno segnalare l'importante principio ribadito dalla Consulta in tema di competenze alla nomina degli organi degli Enti parco nazionali.

In particolare, con la sentenza n. 21 del 23-27 gennaio 2006 il Giudice delle leggi ha accolto i ricorsi proposti dalla Regione Toscana contro i decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con i quali si è proceduto alla nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano. Il conferimento di questo incarico seguiva al mancato raggiungimento della intesa Stato-Regione prescritta, dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, per la nomina del Presidente dell'Ente stesso. Peraltro, il disaccordo tra le Autorità chiamate alla designazione di questo organo era dovuto al dissenso espresso dalla Regione rispetto al nominativo proposto dal Ministero, che ha poi provveduto a conferire l'incarico di Commissario straordinario proprio al soggetto che non aveva avuto il gradimento da parte della Regione Toscana.

Analoghi fatti erano stati già censurati dalla Regione Toscana con un precedente ricorso accolto dalla Consulta con la sentenza n. 27 del 2004, contenente una motivazione sostanzialmente ricalcata dalla pronuncia in commento.

Prima di esporre i principi sanciti dalla Corte Costituzionale in ordine alla qualificazione della intesa prevista dall'art. 9 della Legge quadro sulle aree protette, è opportuno tracciare un sintetico quadro delle doglianze espresse dalla Regione Toscana.

In particolare, la Regione ha contestato la competenza dello Stato alla nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, in quanto avvenuta in mancanza della prescritta intesa tra il Ministro dell'ambiente ed il Presidente della Regione ai fini della nomina del Presidente dell'Ente stesso e, quindi, in aperta violazione delle competenze regionali di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost., nonché in contrasto con il principio di leale cooperazione tra enti territoriali.

L'iter argomentativo seguito dalla Regione può riassumersi in tre punti fondamentali. Si è, in primo luogo, sostenuto che le funzioni attribuite dalla legge<sup>1</sup> al Presidente degli Enti parco sono tali da incidere significativamente sulle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni in materia di governo del territorio, agricoltura, turismo, caccia e pesca.

Questa interferenza impone, ed è questo il secondo punto, che l'intesa prescritta dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991 debba interpretarsi come una forma di code-terminazione paritaria del contenuto dell'atto di nomina, che non ammette una preva-

<sup>1</sup> In particolare, la Regione ha ricordato che le finalità per le quali è stato istituito il Parco dell'arcipelago toscano sono la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale, la difesa e la ricostruzione degli equilibri idraulici ed idrogeologici, nonché la promozione sociale ed economica. Inoltre, a dimostrazione della stretta contiguità tra le funzioni del Presidente dell'Ente e le competenze regionali, la ricorrente ha ricordato che "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" (così Corte Cost., sent. n. 21 del 2006).

lenza delle proposte dello Stato su quelle della Regione, né un intervento sostitutivo del primo in caso di mancato accordo con la seconda sul soggetto da designare.

Al contrario, sostiene la ricorrente, nel caso di specie si è registrata una evidente violazione delle competenze regionali in materia di nomina del Presidente dell'Ente parco e, quindi, una violazione delle citate competenze, costituzionalmente garantite, della Regione. Si è lamentata, infatti, la mancanza di una effettiva collaborazione e cooperazione dello Stato nella ricerca di un nominativo condiviso, comportamento successivamente degenerato nella slealtà all'atto della designazione a Commissario straordinario del candidato contestato dalla Regione.

A queste doglianze, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha risposto contestando, in primo luogo, la stessa ammissibilità del ricorso. Infatti, si è sostenuto che la violazione del principio di leale collaborazione possa essere lamentata "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"<sup>2</sup>. Nel merito, l'Amministrazione convenuta ha addebitato il mancato raggiungimento della necessaria intesa al comportamento scarsamente collaborativo della Regione, che avrebbe ingiustamente ed immotivatamente negato la nomina a Presidente dell'Ente parco al soggetto designato dal Ministero, senza tenere in adeguata considerazione i meriti acquisiti dallo stesso "sul campo", ossia in occasione della amministrazione straordinaria.

La Corte Costituzionale ha dato ragione alla Toscana.

In particolare, dopo aver rigettato le eccezioni di inammissibilità<sup>3</sup>, la Corte Costituzionale ha seguito il già collaudato *iter* argomentativo che giunge a soddisfare le richieste di annullamento avanzate della Regione, senza tuttavia accoglierne *in toto* le chiavi di lettura dell'attuale contesto normativo.

Infatti, la Consulta ha ribadito la titolarità in capo al Ministro dell'ambiente del potere di procedere alla nomina di un Commissario straordinario in caso di vacanza di uno degli organi dell'Ente parco, in quanto espressione delle funzioni ministeriali di vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, di cui agli articoli 9, comma 3, e 21, comma 1, della legge n. 394 del 1991. In altri termini, la Consulta ha confermato il principio espresso nella sentenza n. 27 del 2004, in base al quale "il potere di nomina del Commissario straordinario costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al superamento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti".

Disattesa ogni contestazione sull'*an* di tale potere, la Consulta è, quindi, passata all'esame dei limiti che ad esso si pongono, ossia al *quomodo* del suo esercizio.

A questo proposito, si è precisato che "tale potere non è esercitabile liberamente" e che la "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

<sup>2</sup> Così Corte Cost., sent. n. 21 del 2006.

<sup>3</sup> La Corte ha ritenuto che l'eccezione con la quale si contestava l'interesse a ricorrere della Regione fosse infondata in quanto con la impugnazione dei decreti "non si deducono comportamenti illegittimi del commissario, ma si contesta la legittimità della sua nomina". La Consulta ha poi disatteso la seconda delle suddette eccezioni, rilevando che "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" (così Corte Cost., sent. n. 21 del 2006).

cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo”<sup>4</sup>. In altri termini, affermando che tutti i soggetti coinvolti nella procedura di nomina del Presidente dell’Ente parco operano in una posizione di parità, la Consulta ha qualificato l’intesa prevista dall’art. 9 della legge n. 394 del 1991 come una intesa c.d. “forte”, che condiziona, ove manchi, anche la procedura di nomina del Commissario straordinario.

Questa soluzione, che tutela con efficacia le prerogative delle Regioni e delle Province Autonome nel procedimento di nomina del principale organo dell’Ente parco, deve essere accompagnata da una lettura equilibrata del principio di leale collaborazione tra enti territoriali.

La Consulta sembra introdurre un principio di carattere assoluto, in forza del quale, a fronte del dissenso più o meno motivatamente manifestato dalle Regioni rispetto al nominativo di fonte statale, il Governo debba protrarre, ad oltranza, le trattative con l’ente Regione, senza poter, nelle more, nominare legittimamente un organo straordinario di gestione temporanea. In altri termini una lettura superficiale del principio stabilito dalla Corte sembra onerare il solo Stato, che mantiene il diritto dovere di dare continuità alla gestione dell’Ente, dello “svolgimento di reiterate trattative volte a superare (...) le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo”.

È, tuttavia, evidente come siffatta lettura, se estrapolata dallo specifico contesto in cui

è sorta ed applicata in termini assoluti al complesso dei rapporti Stato-Regioni, tenda a legittimare comportamenti ostruzionistici delle seconde a danno del primo, a discapito del corretto funzionamento delle istituzioni compartecipate, destinate ad una sostanziale paralisi in attesa dell’anelato accordo: l’estremizzazione del concetto di accordo “paritetico”, spinto sino al punto di conferire ad una, od alcune, delle parti una sorta di potere di veto di fatto, nega l’invocata pariteticità.

In realtà l’annullamento delle nomine del Commissario straordinario del Parco nazionale dell’arcipelago toscano trova reale giustificazione nella violazione del solo principio di leale collaborazione, che impone agli enti che partecipano in posizione paritaria alle nomine negli Enti *de qua*, che nessuna delle parti possa giovare della mancata intesa su una nomina allo scopo di far prevalere la propria candidatura, facendo ricadere sulla controparte le conseguenze della mancata reiterazione ad oltranza delle trattative per l’intesa. In altri termini, una volta bocciato un nome nella trattativa non è corretto, sul piano della leale collaborazione, trasformare unilateralmente quella proposta di nomina in una nomina effettiva al ruolo sostanzialmente equivalente, sul piano della gestione, quale quello di Commissario straordinario; occorre invece funzionalizzare anche la nomina del Commissario straordinario al mantenimento di un tavolo di trattative (“reiterate”) sostanzialmente aperto. Fin qui la decisione della Corte appare pienamente condivisibile.

#### CORTE COSTITUZIONALE Sentenza n. 21/2006

(*Omissis*)

*Considerato in diritto*

3.- Va preliminarmente esaminata la eccezione, sollevata dalla difesa erariale, di inammissibilità dei ricorsi per insussistenza della violazione del princi-

pio 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.

<sup>4</sup> Così Corte Cost., sent. n. 21 del 2006 che sul punto si è limitata a riportare il testo della precedente sentenza n. 27 del 2004.

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.