

SENTENZA N. 264

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 febbraio 2011, n. PNM-DEC-2011-0000062, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato l'11 aprile 2011, depositato in cancelleria il 19 aprile 2011 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato Marina Altamura per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

La Regione Puglia ha sollevato, con ricorso notificato l'1 aprile 2011, conflitto di attribuzione nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in relazione al decreto di quest'ultimo dell'11 febbraio 2011, n. 62, con il quale «il dottor Massimo Avancini è nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 febbraio 2011, n. PNM-DEC-2011-0000062, e comunque non oltre la nomina del Presidente».

La ricorrente, assumendo la violazione degli artt. 5, 97, 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 della tutela del territorio e del mare 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 Puglia, il Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia, e che sia, conseguentemente, annullato il decreto ministeriale di nomina innanzi richiamato.

La ricorrente espone che con tale decreto il Ministro dell'ambiente, preso atto dell'approssimarsi della scadenza dell'incarico conferito al dott. Girolamo Pugliese (10 febbraio 2011) ha provveduto alla nomina del nuovo Commissario straordinario. Tale nomina, tuttavia, non sarebbe stata preceduta dall'avvio e dall'effettiva prosecuzione della istruttoria finalizzata all'intesa prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

Aggiunge che, con note del 28 aprile 2010, del 25 ottobre 2010 e del 10 febbraio 2011, il Presidente della Regione Puglia aveva segnalato l'importanza di attivare celermente un percorso di intesa sul Presidente del Parco nazionale dell'Alta Murgia, invitando il Ministro a individuare insieme una figura competente e di alto profilo professionale, dichiarando la propria disponibilità a verificare le migliori personalità per questo incarico.

Il decreto impugnato violerebbe, secondo la ricorrente, le competenze regionali delineate dall'art. 117, terzo comma, Cost. in via concorrente nelle materie del «governo del territorio» e della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»; dall'art. 117, quarto comma, Cost. in via residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; dall'art. 118 Cost. concernente la ripartizione delle competenze amministrative, nonché i principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici in relazione all'art. 97 Cost. e il principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost. (come conseguenza del temperamento dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991.

La difesa regionale rileva, altresì, che questa Corte: a) ha affermato che l'intesa è condizione di legittimità della nomina del Presidente (sentenza n. 27 del 2004). Tale principio è stato ripreso in una successiva pronuncia costituzionale secondo la quale il mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente rende illegittima la nomina del Commissario straordinario; b) ha, inoltre, precisato 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, ma nel mancato 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 (sentenza n. 21 del 2006).

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità del ricorso avverso in quanto il provvedimento di nomina del Commissario straordinario avrebbe un'efficacia limitata nel tempo fino all'11 maggio 2011, sicché nel momento in cui la presente vertenza verrà discussa sarà cessata la materia del contendere.

In subordine, si rileva l'infondatezza del ricorso in quanto la nomina del Commissario straordinario costituisce attuazione del principio generale della continuità degli organi di ordinaria amministrazione che siano scaduti o mancanti. Si sottolinea altresì che il ricorso della Regione Puglia è stato proposto ben due mesi dopo la nomina del Commissario straordinario. Emergerebbe, pertanto, che il principio di leale collaborazione non è stato vulnerato.

Considerato in diritto

1. – La Regione Puglia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e, per quanto possa occorrere, nei confronti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avverso il decreto di quest'ultimo dell'11 febbraio 2011, n. PNM-DEC-2011-0000062, con il quale il dottor Massimo Avancini è stato nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 febbraio 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente, deducendo che non spettava al Ministro tale nomina, in mancanza dell'intesa con il Presidente della Regione Puglia –

nel cui territorio ricade il Parco – prevista dall'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Assume la ricorrente che tale intesa è posta dal legislatore a salvaguardia delle potestà regionali costituzionalmente garantite, sicché la nomina fatta in mancanza di essa costituirebbe menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione, in violazione degli articoli, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

2. – Il ricorso è fondato.

2.1. – L'art. 9, comma 3, della l. n. 394 del 1991 prescrive che il Presidente dell'Ente Parco è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Presidente della Regione, nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale.

Nella specie, il Ministro ed il Presidente della Regione Puglia non hanno raggiunto l'accordo sulla nomina del Presidente ed allora il primo ha nominato il Commissario straordinario per un periodo di tre mesi.

Avverso tale decreto insorge, con ricorso per conflitto di attribuzione, il Presidente della Regione lamentando non la nomina del Commissario straordinario in sé, ma tale nomina in quanto non preceduta da un tentativo del Ministro di addivenire ad un'intesa con la Regione.

Identica questione è stata ripetutamente esaminata da questa Corte, con riferimento a vicende relative ad altri enti di analoga natura. In relazione ad esse la Corte ha affermato la legittimità della nomina di un Commissario straordinario, in assenza del raggiungimento dell'intesa, solo se, in applicazione del principio di leale collaborazione, si sia dato luogo ad uno sforzo delle parti per dar vita ad una intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo (ex plurimis: sentenze n. 255 del 2011, n. 332 del 2010, n. 24 del 2007, n. 21 del 2006, n. 339 del 2005, n. 27 del 2004).

Per valutare la legittimità della nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia occorre verificare se vi sia stato o meno il tentativo di raggiungere l'intesa.

A tale scopo è utile esaminare, in ordine cronologico, gli avvenimenti che hanno portato alla situazione denunciata:

- 8 giugno 2005: nomina da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di Girolamo Pugliese quale Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia per 5 anni (più 45 giorni di prorogatio), con scadenza quindi il 10 novembre 2010;

- 28 aprile 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca dell'intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia tramite incontro;

- 25 ottobre 2010: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca dell'intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia tramite incontro;

- 11 novembre 2010: decreto n. 190 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (non oggetto di impugnazione) di nomina del Commissario straordinario Girolamo Pugliese per tre mesi dall'11 novembre 2010 al 10 febbraio 2011;

- 10 febbraio 2011: lettera del Presidente della Regione Puglia per ricerca dell'intesa in merito alla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia tramite incontro;

- 11 febbraio 2011: decreto n. 62 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggetto di impugnazione) di nomina del Commissario straordinario Massimo Avancini per tre mesi dall'11 febbraio 2011 all'11 maggio 2011.

Da quanto esposto emerge che, alla scadenza della nomina del Commissario straordinario Girolamo Pugliese, il Presidente della Regione Puglia, il giorno 10 febbraio 2011, ha chiesto un incontro per ricercare l'intesa sulla nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia; che a tale richiesta il Ministro non ha risposto, ed ha nominato Commissario straordinario, l'11 febbraio 2011, il dottor Massimo Avancini, senza dunque neppure dare il tempo alla Regione Puglia di dissentire. In tal modo risultano violati i principi affermati dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte.

È palese dunque che il Ministro non ha cercato di raggiungere un accordo, ma ha disatteso la norma che prevede l'obbligo dell'intesa, perché, da un lato, non ha dato seguito alle proposte di incontro provenienti dalla controparte, e, dall'altro, ha nominato Commissario straordinario una persona sulla quale il Presidente della Regione Puglia non aveva manifestato alcuna intesa.

In accoglimento del ricorso va, pertanto, dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia senza che fosse avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente, e, per l'effetto, va annullato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 febbraio 2011, n. PNM-DEC-2011-0000062, con il quale è stato nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia il dottor Massimo Avancini.

La pronuncia di merito assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato da parte della Regione Puglia, (in termini, sentenza n. 255 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia senza che fosse avviato e proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Puglia per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 febbraio 2011, n. PNM-DEC-2011-0000062, con il quale è stato nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia il dottor Massimo Avancini.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI