

La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni

(considerazioni a margine della sent. n. 27 del 2004)

di Stefano Agosta *

(8 aprile 2004)

Chiamata a decidere sul ricorso proposto dalla Regione Toscana contro il decreto ministeriale di nomina del Commissario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, la Corte costituzionale, con sent. n. 27 del 20 gennaio 2004, annulla tale decreto dichiarando che non spetta al Ministro dell'ambiente siffatta competenza allorché tale designazione avvenga senza che sia stato contestualmente avviato (ed utilmente proseguito) il diverso procedimento per raggiungere l'intesa sulla nomina del Presidente dello stesso Ente.

La pronunzia adesso in esame si presta ad alcune, sintetiche, considerazioni. E ciò non tanto con riferimento al caso in sé e per sé considerato - il quale, al contrario, integra una fattispecie abbastanza "tipica" e ricorrente di contrasto tra lo Stato e la Regione in materia di parchi naturali - quanto, piuttosto, per il "filone" (ammesso che possa già essere considerato tale) nel quale viene ad inserirsi: siffatta decisione sembra, infatti, legarsi, per così dire, a "filo doppio" con la precedente sent. n. 6 sul sistema elettrico nazionale (di appena qualche giorno prima) la quale, a sua volta, rimandava direttamente alla ben più nota sent. n. 303 del 2003 in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici.

Che la 303 abbia introdotto un'innovazione di grande impatto sulla complessiva trama dei rapporti tra Stato e Regioni (e, segnatamente, sull'intero riparto di competenze ex art. 117 Cost.) è giudizio ormai diffuso in dottrina e non è neppure il caso di soffermarsi più di tanto sul punto: non altrettanto condiviso, però, sembra essere pure quello relativo alla positiva incidenza di tale novità sulla sfera di autonomia riconosciuta alle Regioni (sulle cui ricadute, invece, i pareri paiono tutt'altro che concordi).

Il mosaico composto dalla Corte in quell'occasione si presenta, dunque, ricco, complesso ma ancora... *incompleto*.

Tra i tanti tasselli tutt'ora da collocare all'interno dell'originario disegno ne manca, infatti, uno di non secondario rilievo: quello, cioè, dell'esatto significato da attribuire alle "attività concertative e di coordinamento orizzontale" (ovverosia le "intese") di cui pure si discorreva in quella sede (e che, anzi, rappresentava uno degli snodi fondamentali, la cui mancata - o imprecisa - definizione avrebbe rischiato di "far saltare" l'impianto argomentativo su cui poggiava l'intero ragionamento sviluppato dalla Consulta).

L'occasione per mettere nuovamente mano a quell'iniziale modello non sarebbe, comunque, tardata ad arrivare: e ciò almeno per due semplici ordini di ragioni.

Una, di carattere contingente: quella introdotta con la 303 (a prescindere da qualunque giudizio possa, poi, su di essa formularsi) costituiva, in ogni caso, una *macchina* ancora da *rodare*, che non avrebbe potuto mostrare appieno tutte le sue potenzialità (... o tutti i suoi difetti, a seconda del punto di vista) fintantoché non fosse stata messa - come dire? - "su strada"; l'altra, più generale (e, forse, più ovvia) legata, invece, al particolare momento che sta attraversando l'assetto delle autonomie territoriali nel suo complesso, il quale - dopo la riforma del titolo V - è adesso vigorosamente percorso dall'onda lunga provocata dai primi, tangibili effetti di quella modifica.

E, difatti, così è (o, almeno, sembra essere) stato: se si scartano le pronunzie nn. 9, 12 e 14 del 2004 - che contengono solo un riferimento testuale alla parola "intesa" e non anche un ulteriore approfondimento sul suo effettivo significato - è interessante notare come la Corte, nelle due rimanenti occasioni (rispettivamente, un ricorso in via principale, con la n. 6, ed un conflitto di attribuzioni, ora con la 27, entrambi sollevati dalla Regione) abbia pacificamente sposato la tesi dell'intesa in senso "forte", ricostruendo così, "in miniatura", quella che potrebbe (ma non è ancora scontato che lo sia) essere la futura tendenza giurisprudenziale.

Questo - seppur rapidamente tratteggiato - il quadro all'interno del quale trova spazio la pronunzia ora in epigrafe.

Passando, invece, al *decisum* vero e proprio, non occorre - per le ragioni sopra svolte - intrattenersi più di tanto sulla vicenda: basterà semplicemente evidenziare qualche passaggio utile per mettere meglio a fuoco il ragionamento seguito dalla Corte.

Impugnando la nomina ministeriale del Commissario dell'Ente parco, la Regione lamenta la violazione del principio di leale cooperazione, nonché degli artt. 5, 117 e 118 Cost. sulla base di due diversi ordini di argomentazioni: anzitutto, perché non è assolutamente prevista (in caso di mancato raggiungimento della prescritta intesa sulla nomina del Presidente) la designazione da parte del Governo di un Commissario straordinario; in secondo luogo, perché la prescritta intesa sulla persona del Presidente è da considerarsi senz'altro "forte" (ed il suo mancato perfezionamento non sarebbe, per ciò stesso, aggirabile dallo Stato con la successiva nomina di un commissario).

A sostegno di quest'ultima affermazione, la difesa regionale pone sul tappeto tre argomentazioni principali.

La prima (ormai, una clausola di stile), relativa alla tradizionale giurisprudenza costituzionale che distingueva tra intese "deboli" e intese "forti" (vecchia, ormai, di almeno un quindicennio).

La seconda riguardante, invece, la riforma del titolo V che avrebbe - a giudizio della ricorrente - accresciuto l'autonomia regionale e riconosciuto a Stato e Regioni una posizione di *parità* e di *equiordinazione*: tale rilievo renderebbe, allora, ancor più impellente, rispetto al passato, l'esigenza che la Corte interpreti l'intesa quale vero e proprio "accordo".

La terza, da ultimo, in ordine all'effettiva incidenza del Presidente su alcune funzioni regionali fondamentali: quale organo fondamentale dell'Ente parco, infatti, egli ne condiziona in maniera decisiva le scelte, le quali, a loro volta, interferiscono con le competenze costituzionalmente riservate alla potestà concorrente della Regione (in particolare, nella materia del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali) da una parte, ed a quella esclusiva (nelle materie dell'agricoltura, del turismo e della caccia) dall'altra.

La Corte dà, di fatto, ragione alla ricorrente, ma lo fa in maniera un po' più articolata di quanto, invece, avrebbe potuto e, cioè, spostando l'oggetto del ricorso regionale dall'*an* al *quomodo* della nomina così effettuata dal Ministro: a suo giudizio, infatti, tale designazione non sarebbe illegittima per la mancanza dei presupposti di esercizio (così come pure sosteneva la Regione) quanto, piuttosto, per le modalità con cui si è ad essa proceduto.

Il potere di nomina - pur rappresentando attuazione del principio generale del superiore interesse pubblico al sopperimento dell'ente pubblico i cui titolari siano scaduti o mancanti - non è, infatti, esercitabile *liberamente*.

Dal fatto che alla nomina del Commissario straordinario si giunga in mancanza di intesa sulla contestuale designazione del Presidente dell'Ente parco (ed in attesa che ad essa finalmente si pervenga) deriva che condizione di legittimità della designazione del Commissario è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per l'individuazione del Presidente: e ciò perché lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni - ed è questo il punto che, ai nostri fini, più interessa - si sostanzia, a giudizio della Consulta, in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, come tale, da realizzare e ricercare (all'occorrenza) 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).

Nel caso di specie, il mancato rispetto della necessaria "procedimentalizzazione" prevista per la nomina del Presidente dell'Ente parco rende, dunque, illegittima la successiva designazione del Commissario straordinario dello stesso ente.

L'argomentazione addotta dalla Corte, nei suoi pochi, essenziali passaggi, pare chiara: l'intesa sulla nomina del Presidente è da considerare "paritaria codeterminazione" del contenuto dell'atto da compiere e, in quanto tale, abbisogna di un indispensabile *iter* procedimentale a carattere consensuale; nella fattispecie tale esigenza di procedimentalizzazione non è stata soddisfatta dal Governo (non può, difatti, considerarsi adeguatamente realizzata sulla base del semplice rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministro e dalla successiva richiesta d'incontro, fra le parti, non seguita, però, da alcun'altra attività) e, pertanto, la conseguente individuazione del Commissario risulta illegittima per mancanza di questa condizione - per così dire - "esogena" al procedimento di nomina stesso.

Quelli che non paiono altrettanto chiari sono, invece, i presupposti sulla base dei quali la Consulta imposta - e porta con una certa disinvoltura a compimento - il suo ragionamento: la circostanza che, nella fattispecie, essa abbia accolto le

richieste regionali non deve, infatti, trarre in inganno.

L'esito della decisione, beninteso, è da salutare senz'altro positivamente (per l'autonomia regionale, almeno) ed essa ben potrebbe inserirsi nell'alveo già tracciato dalla precedente sent. n. 6 (ad essa saldamente annodata dal "filo rosso" dell'intesa "forte"): residuano, tuttavia, sullo sfondo alcune perplessità (delle quali la Corte, anche alla luce delle decisioni in precedenza richiamate, avrebbe potuto ragionevolmente far piazza pulita).

Il giudice delle leggi, infatti, "postula" (ma non dimostra) che l'intesa in questione sia "forte" e da questa (appunto, *indimostrata*) premessa fa discendere una serie di conseguenze giuridiche che portano poi, di fatto, all'accoglimento del ricorso: nonostante, infatti, la difesa regionale le dia - si passi l'espressione - l'"imbeccata" giusta, richiamando a conforto della tesi dell'intesa "forte" non solo il dato, per così dire, *contingente* dell'incidenza dell'attività del Presidente su alcune funzioni regionali fondamentali ma, soprattutto, quello *generale* relativo al nuovo assetto delineato dal titolo V, la Corte sembra apparentemente sorvolare su quest'ultimo (pur decisivo) rinvio, limitandosi a "scongellare" quanto, a suo tempo, affermato a partire dalle decisioni della fine degli anni ottanta.

Il dato si presta ad una duplice valutazione. Se riguardato da un profilo *più ristretto*, il rinvio - che la Corte pure opera - alla pregressa giurisprudenza su intese "forti" e intese "deboli" non può ritenersi soddisfacente: esso, al più concedere, potrebbe giovarle sotto l'aspetto definitorio ma non certo per quello, decisamente più complicato, dell'esatta individuazione delle condizioni in presenza delle quali l'intesa debba essere considerata "parere" anziché "accordo".

Sotto un profilo *più generale* - che trascende, dunque, il caso adesso specificamente portato all'attenzione della Consulta - questo silenzio sui presupposti logico-cronologici della decisione, pur prestandosi a letture tra di loro antitetiche, desta qualche perplessità.

Una possibile interpretazione potrebbe, ad esempio, essere la seguente: che l'intesa tra Stato e Regione debba considerarsi "forte" è rilievo talmente *scontato* per la Corte che non abbisogna neppure di una dimostrazione *ad hoc* (ma, se fosse così, non si capisce perché non si faccia neanche un riferimento ad un quadro positivo che, pure, si ritiene talmente *chiaro*...). Ma potrebbe anche, all'opposto, sostenersi che il giudice delle leggi - pur consapevole di una cornice positiva ancora deficitaria in tal senso - si sforza di venire incontro alle pretese regionali facendo rinvio alla tradizionale giurisprudenza elaborata sotto la vigenza del precedente quadro costituzionale.

Pure in questa seconda evenienza, la conclusione cui si perviene non pare, comunque, del tutto soddisfacente per l'autonomia regionale (questo, nonostante l'esito favorevole delle pronunzie in esame). Perché, delle due, l'una: o la Corte ritiene che il nuovo titolo V contenga delle previsioni troppo scarse per poter essere adeguatamente richiamate a sostegno della natura "forte" dell'intesa (ma, in tale evenienza - a parte le eventuali obiezioni circa il difetto di motivazione di una decisione siffatta - perché non fare nemmeno un cenno alle decisioni più recenti quali, senza spingersi troppo lontano, proprio la 6 del 2004?); o (che è pure *peggio*) reputa che in esso non vi sia... assolutamente nulla. Senza considerare, infine, le notazioni che già si facevano in occasione della precedente sent. n. 6 (e che, per brevità ci si limita semplicemente a richiamare) in ordine, rispettivamente, alla (per vero poco comprensibile) volontà della Consulta di conservare ancora la differenza di significato tra "intese" e "accordi" - pure inesistente nel linguaggio comune - e all'adozione di un criterio, per così dire, *sostanziale* (ancorché incerto e influenzabile dal caso) di qualificazione dell'intesa.

Concludendo, dunque, un mosaico tutt'altro che stabile e compiutamente definito cui la Corte può ancora aggiungere (o togliere?) parecchi, fondamentali tasselli.

* Dottorando di ricerca in "Giustizia costituzionale e diritti fondamentali" presso l'Università degli Studi di Pisa - agostef@tiscalinet.it

Su cui v., solo di recente, ordd. nn. 168/2003, 247 e 248/2002, nonché sent. n. 422/2002.

Su cui, volendo, cfr. S. Agosta, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (Brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, sulle pagine di questo forum.

Cfr., ad esempio, i contributi di A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost. n. 303/2003)*; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà*.

*Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale; F. Cintioli, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003; E. D'Arpe, La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003; A. D'Atena, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003); A. Morrone, La Corte costituzionale riscrive il titolo V?; A. Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia (Nota a Corte cost. n. 303 del 2003); L. Violini, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny, tutti consultabili su questo forum, nonché R. Dickmann, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303) e A. Moscarini, Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, entrambi in *Federalismi.it*, 12/2003.*

Così sent. n. 303/2003 (punto 2.2 cons. in dir.).

Rispettivamente, in materia di restauro e manutenzione di beni architettonici, la prima, e sulla legge finanziaria del 2002, le restanti due.

... né il potere di nominare quest'ultimo può discendere dall'art. 9, comma 1, della legge n. 341/1991, il quale si limita soltanto a prevedere che l'Ente parco è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente (così sent. n. 27/2004, punto 1 rit. in fatto).

Argomentazione, questa, per la verità (almeno) una volta già impiegata - in una fattispecie analoga - dalla difesa regionale (allora si trattava di Emilia Romagna e Toscana) ma non presa in considerazione dalla Corte: in quell'occasione, infatti, fu dichiarata cessata la materia del contendere (così ord. n. 168, cit.).

Cfr. ancora sent. n. 27 (punto 1 rit. in fatto).

Così sent. n. 27 (punto 2 cons. in dir.).

... e pensare che di "materiale" eventualmente a sostegno di questa soluzione non ne sarebbe, comunque, mancato (a partire, in primo luogo, dal riferimento esplicito al nuovo titolo V offerto alla Corte dallo stesso ricorso regionale, su cui v. subito *infra*).

Riferimento, questo, pure tenuto in adeguata considerazione dalla Corte proprio in occasione della citata sent. n. 6.

... nel segno della *continuità* con i suoi precedenti orientamenti. Necessità però, questa, *double face*: poiché, se da un lato consente un passaggio graduale e senza "strappi" dal pregresso all'attuale quadro costituzionale, dall'altro, tuttavia, rischia di "devitalizzare" la reale portata innovativa del riformato titolo V, mortificando le numerose potenzialità di cui, pure, sembra carico (senza considerare il rischio, in tal modo, di generare una sorta di "chimera" dal volto, indefinibile, della Costituzione "vecchia" e di quella "nuova"). Sul punto, l'*Editoriale* di A. Ruggeri, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza...* resta, in *Federalismi.it*, 1/2004.

... ma, in tal modo, contraddicendo (almeno in parte) le premesse da cui, pure, sembrava prendere avvio con la 303 del 2003.