CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **311/1999** (ECLI:IT:COST:1999:311)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **27/04/1999**; Decisione del **07/07/1999**
Deposito del **16/07/1999**; Pubblicazione in G. U. **21/07/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24822**
Atti decisi:

N. 311

SENTENZA 7-16 LUGLIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Province di Trento e di Bolzano notificati il 21 e il 24 novembre 1997, depositati in Cancelleria il 27 novembre e il 9 dicembre 1997, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 giugno 1997 (Istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente), ed iscritti ai nn. 55 e 57 del registro conflitti 1997.

Udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 1999 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento e Sergio Panunzio e

Roland Riz per la Provincia di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al d.P.C.m. 26 giugno 1997 (Istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente), per chiedere a questa Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di istituire - senza l'osservanza delle regole e delle procedure di cooperazione stabilite d'intesa tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano recepite e disciplinate dall'art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993 (Costituzione del "Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio" in applicazione della legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394) e dall'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 30 agosto 1993, n. 22 (Norme per la costituzione del consorzio di gestione del Parco nazionale dello Stelvio. Modifiche e integrazioni delle leggi provinciali in materia di ordinamento dei parchi naturali e di salvaguardia dei biotipi di rilevante interesse ambientale, culturale e scientifico) - il "Coordinamento territoriale Stelvio" del Corpo forestale dello Stato. La Provincia ricorrente chiede altresì l'annullamento in parte qua del d.P.C.m. 26 giugno 1997, che senza previa intesa o convenzione con le amministrazioni interessate affida al "Coordinamento territoriale Stelvio" i compiti di sorveglianza in esso disciplinati.

Osserva la Provincia autonoma di Trento che l'art. 35 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) conferma il regime già delineato dalle norme di attuazione dello statuto per il Trentino-Alto Adige all'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste). In particolare, quest'ultima disposizione - sul presupposto che tra le funzioni esercitate dalle Province autonome in materia di agricoltura e foreste "sono comprese quelle concernenti il Parco nazionale dello Stelvio" e contestualmente ribadendo la "configurazione unitaria" del parco stesso - prevede che la gestione unitaria del parco sia attuata "mediante la costituzione di apposito consorzio fra lo Stato e le due Province", le quali, per la parte di propria competenza, provvedono con legge, previa intesa fra i tre enti.

Sia l'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Trento 30 agosto 1993, n. 22, sia l'art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993, adottato a séguito di intesa tra lo Stato e la Provincia ricorrente, prevedono che la sorveglianza sul territorio del parco sia esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate, dal Corpo forestale dello Stato e, per la parte del parco inclusa nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, dal Corpo forestale provinciale di ciascuna Provincia autonoma.

La ricorrente ricorda che il rapporto di specialità intercorrente tra il particolare regime del Parco dello Stelvio e la generale disciplina delle aree protette viene riconosciuto dallo stesso d.P.C.m. 26 novembre 1993, il quale all'art. 13 stabilisce che (solo) "per quanto non espressamente disciplinato dalle precedenti norme" si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 394 del 1991.

Nel ricorso si osserva che i provvedimenti di attuazione di tale speciale regime "non possono consistere in un atto statale semplicemente attuativo di quanto disposto per tutte le aree protette di rilievo nazionale ed internazionale dall'art. 21 (della legge n. 394 del 1991) ma devono consistere negli speciali provvedimenti di attuazione del regime previsto dalle norme di attuazione dello statuto, dall'art. 35 della legge quadro (n. 394 del 1991) e dall'art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993 istitutivo del Consorzio di gestione del Parco". In particolare, la

ricorrente si duole che l'impugnato d.P.C.m. 26 giugno 1997, in violazione della speciale disciplina concernente il Parco dello Stelvio, faccia diretta applicazione della disciplina generale delle aree protette, disponendo l'istituzione del "Coordinamento territoriale Stelvio", composto di sessanta unità, senza la previa e necessaria convenzione con il Consorzio di gestione e le amministrazioni interessate, e senza tener conto della ripartizione territoriale di competenze per la sorveglianza del parco stabilita con il citato d.P.C.m. 26 novembre 1993. Il provvedimento statale impugnato, lamenta la Provincia di Trento, viola sia le norme di attuazione statutaria, sia il principio di leale cooperazione tra Stato, Regioni e Province autonome.

La ricorrente aggiunge che la lesione della propria sfera di attribuzioni risulterebbe meno grave, ma non insussistente, "se si dovesse intendere che il Coordinamento territoriale Stelvio ed il contingente di sessanta unità che lo forma sono destinati ad operare in relazione a quella parte del Parco per la quale il d.P.C.m. 26 novembre 1993 prevede la sorveglianza per il tramite di personale statale. In questo caso, si legge nel ricorso, "il vizio si ridurrebbe al difetto di una convenzione previa, nel cui ambito valutare anche le necessità di organico, in relazione ai compiti da svolgere".

2. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, anche la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al d.P.C.m. 26 giugno 1997, chiedendo che questa Corte dichiari la non spettanza allo Stato del potere di istituire, in diretta ed esclusiva attuazione dell'art. 21 della legge n. 394 del 1991, il "Coordinamento territoriale Stelvio" del Corpo forestale dello Stato, ed annulli in parte qua il d.P.C.m. 26 giugno 1997.

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta la violazione della propria sfera di attribuzioni costituzionali, come definita dagli artt. 8, nn. 5, 6, 16 e 21, e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e dalle relative norme di attuazione, tra le quali, in particolare, l'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279. La ricorrente si duole altresì della violazione - da parte dello Stato, attraverso l'adozione dell'atto impugnato - del principio di leale cooperazione, anche in relazione all'intesa del 27 marzo 1992 tra il Ministero dell'ambiente, le Province autonome e la Regione Lombardia (avente ad oggetto la costituzione del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio) recepita con il d.P.C.m. 26 novembre 1993; ed in relazione alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 novembre 1993, n. 19 (Costituzione del Consorzio per la gestione del Parco nazionale dello Stelvio).

La ricorrente, svolgendo argomentazioni non dissimili da quelle contenute nel ricorso della Provincia autonoma di Trento, rileva che l'estensione al Parco dello Stelvio della disciplina contenuta nel decreto impugnato "non potrebbe ... ritenersi legalmente giustificata od imposta dall'art. 21 della legge quadro n. 394 del 1991, successiva al d.P.R. n. 279 del 1974, richiamato nel preambolo del decreto in questione". Sottolinea la Provincia che l'art. 35, comma 1, della legge quadro, derogando alla disciplina generale introdotta dalla stessa legge, stabilisce che "per il Parco nazionale dello Stelvio si provvede in base a quanto stabilito dall'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279", ciò che confermerebbe - aggiunge la ricorrente, richiamando la sentenza di questa Corte n. 366 del 1992 - la prevalenza, sulla medesima legge n. 394 del 1991, delle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nell'art. 3 del d.P.R. n. 279 del 1974.

La Provincia autonoma di Bolzano, nell'ipotesi - avanzata in via subordinata - che il decreto impugnato sia da interpretare come diretto a disciplinare la sorveglianza nel Parco nazionale dello Stelvio limitatamente al territorio non compreso nei confini delle Province autonome, lamenta la violazione delle proprie, già invocate, attribuzioni costituzionali e del principio di leale cooperazione, anche in relazione agli artt. 11 della sopra menzionata intesa del 27 marzo 1992 e 11 del già citato d.P.C.m. 26 novembre 1993.

Anche interpretato in questo senso, il d.P.C.m. 26 giugno 1997 risulterebbe lesivo degli invocati parametri, giacché, disciplinando l'organizzazione della sorveglianza nel parco, "incide su di un aspetto fondamentale della sua gestione" senza il previo ricorso alle necessarie intese e procedure di cooperazione.

3. - In entrambi i giudizi promossi dalle Province autonome di Trento e Bolzano non si è costituito lo Stato.

Considerato in diritto

1. - Con due distinti ricorsi, le Province autonome di Trento e Bolzano hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al d.P.C.m. 26 giugno 1997 (Istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente), che istituisce, per il Parco nazionale dello Stelvio, il "Coordinamento territoriale Stelvio", dotato di 60 unità provenienti dai ruoli del Corpo forestale dello Stato, con il compito di svolgere la sorveglianza sul territorio del Parco.

Il d.P.C.m. che ha dato origine ai conflitti, adottato unilateralmente, senza previa intesa o convenzione né con le Province ricorrenti né con il Consorzio per la gestione del Parco nazionale dello Stelvio, è stato emanato, come risulta anche dal preambolo, sulla base dell'art. 21 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), il quale al comma 2 prevede che "la sorveglianza sui territori delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale è esercitata … dal Corpo forestale dello Stato" e che "con d.P.C.m. … sono individuate le strutture ed il personale del Corpo da dislocare ... presso gli enti parco".

Le ricorrenti lamentano la lesione della propria sfera di attribuzioni, come definita dall'art. 8, nn. 5, 6, 16 e 21, e dall'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che conferiscono ad esse competenze legislative di tipo primario e funzioni amministrative in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura, foreste e corpo forestale, e dall'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, che al primo comma assegna alle Province autonome, ciascuna per il rispettivo territorio, le funzioni concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, al quale viene conservata una configurazione unitaria, ed al quarto comma stabilisce che "la gestione unitaria del parco è attuata mediante la costituzione di un consorzio fra lo Stato e le due Province, le quali, per la parte di propria competenza, provvedono con legge, previa intesa fra i tre enti".

Le procedure cooperative disciplinate dall'art. 3 del d.P.R. n. 279 del 1974 sono richiamate e fatte salve dall'art. 35 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, a norma del quale, "per il Parco nazionale dello Stelvio si provvede in base a quanto stabilito dall'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279". Lo stesso art. 35 aggiunge che "le intese ivi previste vanno assunte anche con la regione Lombardia e devono essere informate ai princìpi generali della presente legge".

Le Province autonome lamentano anche la violazione del principio di leale cooperazione, giacché i provvedimenti di attuazione dello speciale regime del Parco nazionale dello Stelvio non possono - si afferma nei ricorsi - coincidere con un atto statale applicativo di quanto disposto per tutte le aree protette di rilievo nazionale ed internazionale dall'art. 21 della legge n. 394 del 1991, "ma devono consistere negli speciali provvedimenti di attuazione del regime previsto dalle norme di attuazione dello Statuto, dall'art. 35 della legge quadro n. 394 del 1991 e dall'art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993, adottato a séguito di intesa tra lo Stato e le Province ricorrenti".

Secondo l'art. 11 dell'intesa stipulata in attuazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 279 del 1974 e

l'art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993, "la sorveglianza sul territorio del parco è esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate, dal Corpo forestale dello Stato e, per la parte del parco inclusa nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, dal Corpo forestale provinciale di ciascuna Provincia autonoma".

In conformità a tale disciplina hanno legiferato le ricorrenti. La legge della Provincia autonoma di Trento 30 agosto 1993, n. 22, adottata in conformità alla menzionata intesa, prevede all'art. 12 che "la sorveglianza sul territorio del Parco è esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate, dal Corpo forestale dello Stato e, per la parte del parco inclusa nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, dal Corpo forestale provinciale di ciascuna Provincia autonoma". La legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 novembre 1993, n. 19, anch'essa adottata in testuale conformità all'intesa raggiunta tra lo Stato, le Province autonome e la Regione Lombardia (ai sensi dell'art. 3, quarto comma, del d.P.R. n. 279 del 1974 e dell'art. 35 della legge n. 394 del 1991), all'art. 13 contiene una previsione identica a quella, sopra riportata, della legge della Provincia di Trento, mutuata anch'essa dall'art. 11 della menzionata intesa e dall'art. 11 del d.P.C.m. del 26 novembre 1993.

Le Province ricorrenti avanzano in via subordinata una diversa doglianza, nell'ipotesi in cui il d.P.C.m. 26 giugno 1997 dovesse interpretarsi come diretto a disciplinare la sorveglianza nel Parco nazionale dello Stelvio limitatamente al territorio non compreso nei confini delle Province autonome.

Anche alla stregua di questa diversa interpretazione, che ne riduce la portata circoscrivendola alla porzione del Parco dello Stelvio compresa nel territorio della Regione Lombardia, il d.P.C.m. 26 giugno 1997 risulterebbe comunque lesivo della sfera di attribuzioni delle Province autonome di Trento e Bolzano e del principio di leale cooperazione. Pur se destinato a produrre effetti all'interno di un ente territoriale diverso, le ricorrenti prospettano ugualmente un conflitto di attribuzione in relazione a tale atto: disciplinando l'organizzazione della sorveglianza nel parco, il provvedimento governativo impugnato inciderebbe unilateralmente su un aspetto fondamentale della gestione del parco, in contrasto, ad avviso delle Province autonome, con il principio della sua gestione unitaria e senza la convenzione di cui al citato art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993, che recepisce la più volte menzionata intesa del 27 marzo 1992.

2. - Con i ricorsi in epigrafe, le Province autonome lamentano la lesione della propria sfera di attribuzioni ad opera del d.P.C.m. 26 giugno 1997, invocando i medesimi parametri e formulando doglianze del tutto analoghe. I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. - Entrambi i ricorsi devono essere accolti.

4. - Sullo speciale regime del Parco nazionale dello Stelvio questa Corte si è pronunciata in varie occasioni. Da ultimo, la sentenza n. 271 del 1997 ha ribadito che "l'adozione di provvedimenti legislativi di tutela ambientale suscettibili di trovare applicazione anche all'interno (di una porzione) del Parco nazionale dello Stelvio deve essere preceduta dalle necessarie procedure di coordinamento e cooperazione previste, a garanzia della 'configurazione unitaria' del parco medesimo dall'art. 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279". È stato infatti ripetutamente chiarito che le prescritte intese realizzano il principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali interessati rispetto all'esigenza di omogeneità delle discipline concernenti le modalità della specifica tutela del Parco dello Stelvio, coerentemente con la sua configurazione unitaria (sentenze n. 302 del 1994; n. 366 del 1992; n. 210 del 1987).

Tale configurazione unitaria, d'altro canto, viene espressamente riconosciuta e fatta salva dalla stessa legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, richiamata nel preambolo

dell'impugnato d.P.C.m. All'art. 35, la menzionata legge quadro ha sottratto alla disciplina prevista per le altre aree protette di rilievo nazionale ed internazionale il Parco nazionale dello Stelvio, confermando che per esso si provvede in base a quanto stabilito dall'art. 3 del d.P.R. n. 279 del 1974, e specificando che le intese ivi previste devono essere assunte anche con la Regione Lombardia ed informarsi ai princìpi generali della stessa legge.

Il tenore testuale del provvedimento all'origine dei presenti conflitti non consente di procedere a forme di interpretazione adeguatrice analoghe a quelle che precedenti decisioni di questa Corte hanno prefigurato affermando che, "sotto il profilo delle procedure d'intesa previste dalle norme di attuazione relative al Parco nazionale dello Stelvio ... il silenzio della legge, in mancanza di una chiara e univoca volontà diretta a modificare le norme di attuazione, dev'essere interpretato nel senso di comportare in ogni caso l'applicazione delle stesse" (sentenza n. 366 del 1992): a fronte del disposto dell'art. 1 dell'impugnato d.P.C.m., secondo il quale "presso ogni ente parco nazionale, costituito o adeguato ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394, è dislocato ... un coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente", la Tabella B allegata allo stesso d.P.C.m. 26 giugno 1997, che definisce il contingente da dislocare, assegna sessanta unità di personale al Coordinamento territoriale Stelvio, precisando, in rubrica, trattarsi di Coordinamenti territoriali del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente "con circoscrizione coincidente con il territorio nei parchi nazionali", con formulazione che preclude all'interprete una lettura conforme alle norme di attuazione statutaria.

La lettera del provvedimento, adottato unilateralmente dallo Stato e ritenuto dalle ricorrenti lesivo delle proprie attribuzioni statutarie, delinea un intervento destinato a spiegare diretta efficacia sull'intero territorio del Parco nazionale dello Stelvio, in contrasto con gli artt. 8 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, specie sotto il profilo delle attribuzioni in materia di parchi e corpo forestale di cui, rispettivamente, ai numeri 16) e 21) del citato art. 8. Realizzato senza seguire le procedure di cooperazione richieste a tutela della configurazione unitaria del parco dall'art. 3 delle norme di attuazione dello statuto speciale, tale intervento si appalesa altresì lesivo del principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali vincolati dall'ordinamento alla gestione unitaria e coordinata del Parco nazionale dello Stelvio.

Il d.P.C.m. 26 giugno 1997 risulterebbe lesivo delle competenze provinciali costituzionalmente tutelate anche nell'ipotesi in cui si dovesse intendere come avente efficacia limitata al territorio della Regione Lombardia. Pur circoscritto in via interpretativa l'àmbito di applicazione del decreto, il contrasto con gli invocati parametri infatti non verrebbe meno, richiedendo gli stessi, quanto meno, una previa convenzione con il Consorzio per la gestione del Parco nazionale dello Stelvio.

A quest'ultimo riguardo, non è inutile ancora una volta ricordare che, in attuazione dell'art. 3, quarto comma, del d.P.R. n. 279 del 1974 - a norma del quale "la gestione unitaria del parco è attuata mediante la costituzione di apposito consorzio fra lo Stato e le due province" - è stata stipulata in data 27 marzo 1992 l'intesa tra il Ministero dell'ambiente, le Province autonome e la Regione Lombardia avente ad oggetto la costituzione del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio, recepita con d.P.C.m. 26 novembre 1993. Tale intesa, all'art. 11, prevede che la sorveglianza sul territorio del parco (affidata al Corpo forestale provinciale di ciascuna Provincia autonoma per la parte del parco inclusa nel territorio delle medesime) sia esercitata dal Corpo forestale dello Stato "previa convenzione con le amministrazioni interessate" (v. anche l'art. 11 del d.P.C.m. 26 novembre 1993).

Il contrasto con lo statuto e le invocate norme di attuazione, da un lato, e la contestuale violazione del principio di leale cooperazione, dall'altro, rendono l'impugnato provvedimento statale lesivo delle attribuzioni costituzionalmente garantite delle Province autonome ricorrenti.

Rimane assorbita ogni ulteriore censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara che non spetta allo Stato istituire con il d.P.C.m. 26 giugno 1997 (Istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente), per il Parco nazionale dello Stelvio, il "Coordinamento territoriale Stelvio", dotato di 60 unità provenienti dai ruoli del Corpo forestale dello Stato, con il compito di svolgere la sorveglianza sul territorio del Parco e, conseguentemente, annulla il decreto impugnato nella parte in cui si riferisce al Parco Nazionale dello Stelvio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Fruscella

Depositata in cancelleria il 16 luglio 1999.

Il cancelliere: Fruscella

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.