

Le intese fra Stato e Regioni come specificazione del principio di leale collaborazione. La giurisprudenza della Corte costituzionale dalla sentenza n. 303/2003 alla sentenza n. 31/2006

del prof. Raffaello Capunzo

Sommario: 1. Premessa. 2. Principio di leale collaborazione e modulo dell'intesa nei rapporti fra Stato e Regioni, dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione. Il percorso ermeneutico tracciato dalla Corte costituzionale dalla sentenza n. 303/2003 alla sentenza n. 233 del 2004. 3. Un ulteriore contributo alla implementazione del principio di leale collaborazione: la sentenza n. 31 del 2006.

1) Premessa

A distanza ormai di alcuni anni dalla riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, è più che evidente quali effetti abbia avuto, a lungo termine, sul rapporto Stato-Regioni, nel passaggio dal vecchio al nuovo assetto costituzionale, l'azione fortemente "aggregante" del Giudice delle leggi, capace in sé - quando non protesa all'effettiva attribuzione allo Stato di un ruolo sostanzialmente egemonico nel contesto istituzionale - di mantenere complessivamente coeso l'impianto normativo strutturale e funzionale inerente alla dinamica interazionale fra enti in seno all'ordinamento giuridico repubblicano.

Tuttavia, in linea generale, se da una parte la ragione di tanto è da ascrivere, appunto, alla preoccupazione, chiaramente avvertibile nella giurisprudenza della Corte costituzionale, di riservare allo Stato un ruolo ancora "rilevante" rispetto, *ex adverso*, alla implementazione della competenza legislativa delle Regioni nel mutato quadro normativo, ciò nondimeno, dall'altra, l'attività dello *Judex legum*, pur garantendo stabilità al sistema, ha di fatto così consentito, attraverso una lettura non esasperatamente "federale" della Riforma, la conservazione di un modello istituzionale in sostanza non troppo dissimile da quello anteriore.

Ciò può essere letto, in effetti, come un merito oppure un demerito - nella misura in cui rispettivamente la Corte abbia in tale modo saputo evitare la disgregazione del sistema ovvero, *aliunde*, non abbia saputo e/o voluto dare "piena attuazione" al nuovo modello istituzionale - ma resta il fatto che la riforma, così come congegnata dal legislatore, a seconda dell'opzione interpretativa utilizzata dal Giudice delle leggi per intenderne il significato(1), ma anche in funzione di una più o meno "penetrante" legiferazione da parte dello Stato (art. 117, II co., Cost.) e/o di un'adeguata normazione di dettaglio da parte delle Regioni (art. 117, III co., Cost.) - variabili queste ultime propriamente "endogene" al sistema - potesse funzionare astrattamente come anticamera di un regionalismo "cooperativo" appena abbozzato ovvero incisivamente in via di formazione(2).

In altre parole, la Corte - come organismo in grado senza dubbio di co-determinare quelle che sono le scelte operate dal legislatore - attraverso il percorso logico-ermeneutico da essa tracciato nella interpretazione della revisione costituzionale si è trovata, effettivamente, in questi anni, a far fronte all'incombente e perdurante necessità di risoluzione di alcune ambiguità di fondo cui si prestava il dettato normativo scaturente dalla riforma.

Rispetto a ciò, ovviamente l'unica alternativa possibile - al cospetto da una parte delle Regioni fieramente protese a rivendicare la propria autonomia e dall'altra dello Stato poco propenso a perdere la propria "primazia" - alla accentuazione di un federalismo regionale, allo stato, invece solo sulla carta e, soprattutto, appena "embrionale" era il garantire, nei limiti del possibile, anche in quella che poteva essere la "transizione" ad un modello autenticamente "federale", unitarietà nel rapporto tra le istituzioni, evitando profonde spaccature e divisioni nel sistema(3). Tanto emerge dal contenzioso costituzionale prodottosi negli anni a partire dalla riforma e dalla giurisprudenza più recente che ne è derivata, attraverso la quale è possibile esaminare in "controluce", come su di una cartina al tornasole, se pur tra evidenti aporie logiche, contraddizioni e non di rado oscillazioni, l'opzione interpretativa utilizzata dal Giudice delle leggi, consistente non solo nell'intenzione - al fine di dirimere i profondi ed altrimenti insanabili contrasti che spesso si presentavano tra i soggetti istituzionali - di non arrecare alcun *vulnus*

allo Stato, menomandone la capacità di legiferare nei propri ambiti di attribuzione, ma anche nella volontà volta a volta di espandere questa stessa capacità (attraverso la tecnica, ad esempio, delle "materie trasversali") quando necessario, ovvero di evitare diversamente, nella consapevolezza del ruolo politico-istituzionale assunto oramai dalle Regioni nel mutato assetto costituzionale, che essa potesse effettivamente espandersi, realizzando possibili interferenze e sovrapposizioni, o addirittura indebite intrusioni negli spazi di autonomia legislativa di queste ultime(4). Sicché, complessivamente, tali esigenze portano a ritenere, comunque, che, nel sistema, *limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente..... significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)] (punto 2.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 303/2003, su cui v. *infra*).*

2) Principio di leale collaborazione e modulo dell'intesa nei rapporti fra Stato e Regioni, dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione. Il percorso ermeneutico tracciato dalla Corte costituzionale dalla sentenza n. 303/2003 alla sentenza n. 31/2006

Il principio di leale collaborazione è venuto enucleandosi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, attraverso una lunga e complessa elaborazione, al fine di realizzare, nella formazione dei processi di co-decisione fra Stato e Regioni, la composizione di quegli <<interessi>>, coinvolti in particolari materie (materie c.d. "complesse", v. *supra*, nota 4), la cui "inestricabilità" - con la sovrapposizione o interferenza delle competenze che da essa poteva derivare - non consentiva altre forme di contemperamento(5).

In tal senso, si esprimeva la Corte nella sentenza n. 242/1997 allorché, puntualizzando caratteri e finalità del principio di leale cooperazione(6), lo definiva come quel principio che << *deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi...Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove la autonomie locali", alle cui esigenze "adegua i principi ed i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate* >> (punto 4 del Considerato in diritto)(7).

In effetti, l'individuazione del fondamento normativo del principio di leale collaborazione in alcune disposizioni costituzionali tra cui, infine, quella di cui all'art. 5 Cost. può considerarsi l'*acquis* della giurisprudenza costituzionale (mercè anche il contributo della dottrina) in oltre quasi quaranta anni di attività del Giudice delle leggi nel contenzioso istituzionale tra Stato e Regioni: essa è il prodotto di una tormentata gestazione da parte della Corte costituzionale che, attraverso un defaticante processo di elaborazione, è venuta sperimentando, *medio tempore*, sempre nuove e differenti "soluzioni" normative (anche di "settore") tra quelle che sono le regole (*rectius*, i principi) costituzionali, prima di poter rinvenire nel principio di *unità ed indivisibilità* sancito dall'art. 5 Cost. il caposaldo normativo "fondante" della leale collaborazione(8).

In verità, il principio di leale cooperazione, la cui genesi può essere fatta risalire alla dottrina tedesca della metà del novecento(9), nasce e si sviluppa nell'ordinamento giuridico italiano (e nella maggior parte degli ordinamenti europei) come principio non scritto e, solo molto più tardi - con la riforma costituzionale del Titolo V - al termine di un cospicuo lavoro di "ricostruzione" di quelli che ne sono i fondamenti normativi, da

parte dello *Judex legum*, è formalmente recepito nella Costituzione (art. 120, secondo comma)(10). Esso è andato evolvendo, fino a quando non è entrata in vigore la riforma, secondo un percorso ermeneutico sostanzialmente "unidirezionale", ma potrebbe essere destinato - nel solco della differente logica "paritetica" di equiparazione fra Stato e Regioni, quale espressione della "mutua cooperazione", capace di coinvolgere reciprocamente i soggetti istituzionali nel nuovo assetto ordinamentale - a modificare significativamente la propria natura e funzione(11).

Pertanto, in un sistema, quale era il precedente ordinamento costituzionale, in cui il "principio di cooperazione", in mancanza forse di "condizioni strutturali", anche quando ha trovato applicazione, si è estrinsecato in senso prevalentemente "ascendente" (v., *supra*, nota 2), l'equiparazione (formale), sul piano legislativo, delle "posizioni" fra Stato e Regioni (art. 117, I co., Cost.), a seguito della riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, sia pur compensata dal (sostanziale) "rovesciamento" delle rispettive competenze tra i due soggetti istituzionali (combinato disposto dei commi II, III, IV, dell'art. 117 Cost., v., *supra*, nota 4), ha riproposto, con forza ancora maggiore, nel rapporto centro-periferia, da una parte, immediatamente, il problema della "sovraposizione" delle rispettive funzioni legislative, dall'altra, di riflesso, sulla base del differente criterio di riparto stabilito per le funzioni amministrative dall'art. 118, 1, Cost. - attribuite ai Comuni ovvero, per assicurarne l'esercizio unitario, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - quello nient'affatto secondario dell'interferenza di queste ultime con le prime (per l'abbandono della vecchia regola del "parallelismo" delle funzioni, v., *amplius*, nota 10), complice anche il pressoché inesistente coordinamento tra i differenti "livelli" di governo di Stato e Regioni (v. art. 118, 3 co., Cost.)(12).

Infatti, salvo l'art. 118, 3 co., Cost. che, in riferimento alla *tutela dei beni culturali*, prevede vere e proprie forme di "intesa" (e coordinamento) fra Stato e Regioni, è solo la norma di cui all'art. 116, u. c., Cost. a stabilire espressamente la necessità di un'intesa fra Stato e Regioni, se pure allo scopo di configurare alcune ipotesi "speciali" di autonomia regionale (c.d. regionalismo differenziato).

E' altresì vero che, nell'ottica di decentramento delle funzioni legislative ed amministrative (artt. 117, co., 3 e 4 e 118 co., 1 e 2 Cost.), la nuova articolazione dei "livelli decisionali" (v. anche, su di un piano più generale, l'ormai ben noto fenomeno del *multilevel constitutionalism* e della *multilevel governance*)(13) esige non solo che la spinta "centrifuga" sia compensata da una eguale spinta "centripeta" quando necessario (*sussidiarietà verticale in senso ascendente*), ma che la "statuizione finale", indipendentemente dall'autorità che l'abbia assunta nell'attività di "*decision making*", possa essere comunque l'esito di una "procedura di compartecipazione" che, a guisa di ipotetica "stanza di compensazione", consenta la risoluzione di qualsivoglia eventuale conflitto nella dinamica inter-istituzionale. Paradigmatica, in tal senso, è la "fondamentale" sent. n. 303/2003(14), che ha incisivamente contribuito alla individuazione del principio di sussidiarietà(15), stabilito dall'art. 118, I co., Cost., quale principio in grado di caratterizzare secondo parametri di flessibilità, lo schema di riparto delle attribuzioni di Stato e Regioni: << *Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida.....La stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza* >> (punto 2.1 del *Considerato in diritto*, corsivo nostro). In altre parole, l'integrabilità nel sistema delle funzioni amministrative con quelle legislative esigerebbe che il principio di sussidiarietà, pur concepito sul terreno delle sole competenze

amministrative, potesse operare anche in riferimento a quelle legislative; di guisa che l'enucleazione di esso, declinato secondo quella vocazione dinamica che è più conforme alla propria attitudine di tipo "ascensionale" consente senz'altro, ad avviso della Corte, di attrarre verso l'alto, riallocandole in capo allo Stato, quando necessario, competenze di derivazione regionale, in modo da rendere meno rigido ed "anelastico" il complesso delle funzioni sia legislative che amministrative. Pertanto, il meccanismo allocativo ascendente delle competenze amministrative, afferente il principio di sussidiarietà, può riflettersi anche sulla distribuzione delle funzioni legislative in virtù del principio di "legalità" che imporrebbe alle funzioni amministrative di essere organizzate e regolate da quelle legislative presso il medesimo "livello decisionale" dal quale le prime promanano, ragion per cui se le suddette funzioni amministrative vengono attratte e, successivamente, esercitate a livello nazionale sarà la legge statale a disciplinarne le modalità di esercizio(16): << *E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto* >>(*Ibidem*).

Ma, se è vero che il principio di sussidiarietà (verticale) in senso "ascendente" di cui all'art. 118, 1 co., Cost., nella sua (piana) applicazione è capace, al ricorrere di alcune condizioni (v. *infra*), anche di derogare al normale riparto delle competenze, stabilito nell'art. 117 Cost., bisogna, tuttavia, pur chiedersi, nello specifico, in che modo esso concretamente possa derogare ai differenti titoli competenziali, singolarmente considerati, previsti dalla norma predetta.

In altre parole, se ed in che misura il principio di sussidiarietà possa effettivamente derogare, nella esplicazione della propria attitudine ascensionale, al contenuto precettivo dell'art. 117 Cost.; ed, in tal senso, il problema è prospettabile, *prima facie* , in riferimento soltanto a quello che è il "campo di operatività" della decisione in esame, cioè in relazione alla (sola) competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato: << *La disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001, come quella recata dal decreto legislativo n. 190 del 2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principi di sussidiarietà ed adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni* >> (punto 2.3 del *Considerato in diritto*); anche se il carattere tendenzialmente universale od omnicomprensivo delle considerazioni svolte dalla Corte, attingendo a quella che è la *ratio* ispiratrice dell'intera riforma, potrebbe, in ipotesi, incidere sulla portata normativa dello stesso comma 4 dell'art. 117 Cost., che pure costituisce la soglia/limite di possibile (in)"tolleranza" del contenuto precettivo della norma in esame, complessivamente considerata, all'azione dispiegata dal principio di sussidiarietà (v. *supra* , punto 2.1 e 2.2 del *Considerato in diritto*).

Del resto, le peculiari novità della decisione in esame possono essere individuate non solo in ciò che la sentenza esplicitamente afferma, ma anche in quel essa lascia solo intravedere(17).

Pertanto, pur eccettuando quindi il caso-limite di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost., che rimanda alla questione se i principi di sussidiarietà ed adeguatezza permettano effettivamente di attrarre allo Stato anche la competenza legislativa residuale delle Regioni, in quanto estranea, ad avviso della Corte, alla materia del contendere, si pone, comunque, il problema del "coordinamento" tra la norma di cui all'art. 117 Cost., relativamente a quella che è la potestà legislativa esclusiva o concorrente (rispettivamente, ai commi 2 e 3 della stessa norma) e la norma di cui all'art. 118, primo comma, Cost. che stabilisce il riparto di quelle che sono le funzioni amministrative.

In termini generali, il problema rimane, sostanzialmente, quello di

stabilire ancora una volta, almeno nel caso di specie, entro quale "limite" il normale riparto delle competenze legislative, stabilito nell'art. 117, 2, 3 e 4 co., Cost. - cui il principio di sussidiarietà permette senz'altro di derogare - può essere intaccato. Ebbene, la Corte, in riferimento a questa domanda, asseverando ancora una volta l'eterointegrabilità del principio in esame con il disposto di cui all'art. 118, 1 co., Cost., afferma che << nel caso presente, l'assenza di un richiamo espresso all'art. 118, primo comma, non fa sorgere alcun dubbio circa l'oggettivo significato costituzionale dell'operazione compiuta dal legislatore: non di lesione di competenza delle Regioni si tratta, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, che soli possono consentire quella attrazione di cui si è detto (punto 4.1 del Considerato in diritto). Invero, l'attrazione o avocazione della competenza da parte dello Stato diviene possibile poiché viene superata la primitiva dimensione "statica" a favore di una dimensione "dinamica" del principio di sussidiarietà, mercè, appunto, una concezione "procedimentale" o "consensuale" della sussidiarietà ed adeguatezza, capace di connettersi al "principio" dell'intesa, originantesi dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, Cost.: << Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale.....Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà >> (punto 2.2 del Considerato in diritto).

Ma, la concezione procedimentale e/o consensuale della sussidiarietà dinamicamente intesa, è subordinata, nella interpretazione datane dalla Corte, a due condizioni essenziali di fondo: da una parte, è necessario che l'intervento volto alla "riallocazione" delle funzioni regionali (o locali) da parte dello Stato venga effettuato solo all'esito di una valutazione dell'interesse pubblico che sia stata condotta alla stregua di uno scrutinio di stretta costituzionalità attraverso il parametro logico-ermeneutico della "proporzione" e "ragionevolezza"; dall'altra, che questa stessa valutazione trovi la propria ragion d'essere e rinvenga il proprio fondamento logico-giuridico nella stipulazione - come espressione del principio dell'intesa - di un accordo dello Stato con la Regione interessata.

Infatti, i principi di sussidiarietà ed adeguatezza anche se << convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V... possono derogare al normale criterio di riparto delle competenze legislative (di cui all'art. 117 Cost) solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione delle funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio di stretta costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata >> (punto 2.2 del Considerato in diritto).

E ci si accorge, allora, agevolmente che il ragionamento complessivamente operato dal Giudice delle leggi, se correttamente ricostruito nel suo impianto concettuale, permette, all'interno di un organico ed unitario disegno istituzionale, di agganciare l'intero sistema delle competenze amministrative previsto dall'art. 118, 1 co., Cost. - in correlazione a quello delle competenze legislative stabilito dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost. - al modulo dell'intesa e, attraverso di esso, al principio di leale collaborazione, come principio fondante di qualsivoglia attività di normazione tra Stato e Regioni che possa caratterizzarsi non solo in quanto esplicazione ovvero esercizio di potestà amministrative e/o legislative, ma anche in quanto "codice" di carattere "deontico" o "comportamentale" dello Stato-persona (cfr. art. 97 Cost.).

Ed, in tal senso, l'intesa rappresenta, certamente, tra gli strumenti attuativi del consenso, l'espressione più rilevante e paradigmatica della "collaborazione" fra Stato e Regioni.

Contrasta, tuttavia, con questa "pregnanza" fattuale scaturente dalla <<più intensa carica collaborativa>>(18) di cui essa è dotata rispetto agli altri strumenti di compartecipazione, l'assenza, ex adverso, di una

disciplina organica e/o sistematica entro cui essa possa essere collocata, ch , anzi, l'estrema frammentariet  ed eterogeneit  della normativa in materia(19), non solo non riesce a dissolvere l'incertezza comunque esistente intorno alla figura in esame, ma, soprattutto, non consente di ricostruirla ermeneuticamente i profili dogmatici in modo da pervenire ad una sua definizione unitaria.

Allorquando, infatti, si provi ad indagarne gli aspetti non solo sintomatici ma anche profondamente caratterizzanti, emerge chiaramente che essa non costituisce, in effetti, un *genus* unitario entro cui possano essere ricomprese peculiari figure identificanti, << *tanto che, talvolta, riesce addirittura difficile tracciare una netta linea di demarcazione rispetto agli altri strumenti di raccordo procedimentale (in particolare il parere)* >>(20).

Nel suo nucleo minimo essa resta, comunque, specificazione procedimentale del principio di leale collaborazione (nonch  di quello di sussidiariet , per l'ineludibile collegamento tra di essi sussistente) e luogo o momento di composizione di interessi a volte (solo) virtualmente concorrenziali, pi  spesso realmente confliggenti, i quali, ancorch  esigano, per scongiurare il rischio della *contentio inter partes*, il ricorso (preventivo) alla *conventio inter partes*, finiscono - come vedremo - molte volte con l'imporre, al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici, non gi  soluzioni "complessive", bens  il "sacrificio" della parte pi  debole.

Ebbene, a questo proposito, le forme di raccordo previste in generale dall'ordinamento afferiscono, sostanzialmente, a due tipologie di massima: i raccordi di natura "organizzativa" (che si sostanziano, essenzialmente, nella costituzione di organi misti composti di rappresentanti sia statali che regionali, tra cui rientra, ad esempio, la Conferenza Stato-Regioni) e quelli di natura "procedimentale" in cui l'esplicazione del consenso non si realizza cos  come nei raccordi del primo genere, in senso, per cos  dire, caratteristicamente "strutturale", ma assume, invece, una caratterizzazione "funzionale" che si esprime nella "partecipazione" diversamente "gradata" di un ente alla formazione del consenso e/o della decisione di altro ente.

Nella seconda ipotesi, pertanto, si origina un processo di codeterminazione del consenso e/o della decisione che si presenta unitario, ancorch  metta capo a soggetti pur sempre differenziati.

Tuttavia, la decisione viene espressa dall'ente cui essa   giuridicamente imputata tramite un procedimento che pu  atteggiarsi diversamente a seconda che, in caso di disaccordo, la manifestazione del dissenso proveniente dall'altro ente si configuri come "superabile" o "insuperabile" rispetto all'assunzione della decisione medesima.

E' il caso delle intese, rispettivamente, "deboli" o "forti": le prime si caratterizzano per il fatto che, esperito ogni tentativo di raggiungere l'accordo entro un determinato termine, anche una sola delle parti possa assumere la "decisione finale", a condizione che questa sia adeguatamente motivata in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso di ciascuno ente con quello della controparte e alle ragioni che hanno determinato l'adozione unilaterale dell'atto (cfr. sentt. nn. 204/1993 e 116/1994); le seconde si caratterizzano, al contrario, nel fatto che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un << *ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento* >> (cfr. sentt. nn. 21/1991 e 207/1996, Corte costituzionale) e, quindi, all'assunzione proprio della "decisione finale".

Pi  esattamente, dal punto di vista strutturale, l'intesa c.d. "forte", costituisce << *una tipica forma di coordinamento paritario in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione   giuridicamente imputata e quello la cui volont  deve concorrere alla decisione stessa* >> (Punto 3.3 *Considerato in diritto*, sent. n. 337/1989 Corte costituzionale); mentre l'intesa c.d. "debole", ancorch  realizzi anch'essa una forma di coordinamento a carattere "orizzontale", consente di evitare << *la paralisi dei processi decisionali* >>, poich  essa non pone << *di fatto nelle mani di ciascuno dei soggetti coinvolti un vero e proprio "diritto di veto" in grado di impedire l'adozione dell'atto* >> (21). Riassumendo, dal punto di vista "funzionale": l'intesa "forte", assicurando la "paritariet " delle "posizioni" in gioco, permetterebbe il raggiungimento, a conclusione del procedimento, di una vera e propria "codecisione", ma,

nell'ipotesi di mancato raggiungimento della decisione, provocherebbe la paralisi del procedimento e non permetterebbe il superamento del dissenso intervenuto tra le parti; l'intesa "debole", al contrario, al fine di garantire la possibilità di superare il dissenso altrui, ed evitare l'*impasse* procedimentale, instaurerebbe un disequilibrio nelle rispettive "posizioni" che, di fatto, farebbe degradare la "posizione" della parte più "debole" al rango di mera consultazione.

Invero, la Corte, già nella sentenza n. 408/1998, agli albori del processo di riforma a Costituzione invariata, affermava che << *la generica previsione di forme di cooperazione "strutturali e funzionali" e di interventi sostitutivi non appare di per sé in contrasto con norme costituzionali, poiché anzi il principio di leale cooperazione, più volte richiamato nella giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenze nn. 49,482 e 483 del 1991, nn. 19 e 242 del 1997), implica proprio la ricerca di tali forme là dove si intersecano competenze ed interessi afferenti a diversi livelli di governo. Né è vietato al legislatore statale prevedere e disciplinare forme di collaborazione anche fra Regioni o fra queste e gli enti locali, negli ambiti e con modalità che non ledano la fondamentale autonomia organizzativa delle Regioni, e anche forme di intervento sostitutivo per ovviare alle eventuali inerzie o inadempienze tali da mettere in pericolo interessi unitari, sulla base di presupposti e con l'osservanza di modalità a loro volta rispettose dell'autonomia costituzionale degli enti* >> (Punto 8 del considerato in diritto).

Ma, soprattutto, in riferimento proprio al rischio della *impasse* procedimentale cui, un certo tipo di "intesa" potrebbe dar luogo, chiariva che << *nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta, la previsione di meccanismi in certo senso sostitutivi, o comunque di un potere del Governo di provvedere unilateralmente, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, appare necessaria al fine di non lasciare sgombrato di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo. L'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente la possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni* >> (Punto 15 del considerato in diritto).

A tutt'oggi, il legislatore non ci fornisce, tuttavia, rilievi testuali certi sulla base dei quali sia dato distinguere *ex ante* le due tipologie di "intesa", ché, anzi, è solo sul presupposto delle conseguenze risultanti dal mancato raggiungimento della "intesa" che si rivela possibile scriminare l'una categoria dall'altra.

Pare approdare, in riferimento alla normativa da essa esaminata, a differenti qualificazioni di intesa, la sentenza n. 303/2003 che scevera, nell'ambito delle << procedure di superamento del dissenso regionale >>, due ipotesi diversamente articolantesi: l'una - riconducibile all'art. 3, comma 6, lettera a) del decreto legislativo n. 190 del 2002 - il cui meccanismo di funzionamento è ricollegabile, in via generale, al principio di sussidiarietà insieme con quello di leale collaborazione: << *Risponde quindi allo statuto del principio di sussidiarietà e all'istanza unitaria che lo sorregge, che possano essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, le quali dovranno comunque - come avviene nella specie - informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto. Nessuna censura, in definitiva, può essere rivolta alla disciplina legislativa, salva la possibilità per la Regione dissenziente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione, sul quale deve essere modellato l'intero procedimento* >>; l'altra, invece, riconducibile all'art. 3, comma 6, lettera b) del decreto legislativo n. 190 del 2002 (in cui << *il dissenso si manifesta sul progetto preliminare relativo a infrastrutture strategiche classificate nell'intesa fra Stato e Regione come di preminente interesse nazionale o ad opere nelle quali il preminente interesse statale concorre con quello regionale* >>) funzionante in modo da consentire alla Regione << *nel caso di opere di*

interesse regionale concorrente con quello statale, di "bloccare" l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma >>. (Punto 24 del considerato in diritto).

In altre parole, la procedura relativa all'art. 3, comma 6, lettera a) del d.lgs. n. 190/2002 garantirebbe, comunque, dando luogo ad una forma di intesa "debole", la conclusione del procedimento, sicché alla Regione dissenziente non resterebbe che impugnare la decisione finale ove essa leda il principio di leale collaborazione; diversamente la procedura di cui all'art. 3, comma 6, lettera b) del d.lgs. n. 190/2002 originerebbe una forma di intesa "forte", determinando la paralisi del procedimento, poichè, in effetti, la Regione, nel caso di opere di interesse regionale concorrente con quello statale, sarebbe in grado di "bloccare" l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma.

Si iscrivono nel percorso giurisprudenziale tracciato dalla sentenza n. 303/2003 le sentt. nn. 6 e 27 del 2004.

La sentenza n. 6 del 2004(22), venendo a confermare il ruolo "condizionante" delle "attività concertative" e di "coordinamento orizzontale" (ovverosia le "intese", che devono essere condotte in base al principio di lealtà) fra i diversi livelli di governo rispetto all'attrazione in sussidiarietà delle funzioni regionali a livello statale, riconosce, sostanzialmente, come intesa "forte" quella prevista dalla normativa sottoposta al suo esame.

In effetti, la normativa censurata (il d.l. n. 7/2002 - *Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*, convertito in legge n. 55/2002) configura due differenti livelli di partecipazione: il primo, riguardante tutte le Regioni, che ha per oggetto la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica, da attuarsi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 1, decreto-legge n. 7/2002) ed il secondo coinvolgente la singola Regione interessata, destinato a esplicitarsi, appunto, in forma di vera e propria "intesa".

L'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto viene, infatti, rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge n. 241/1990 e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata (art. 1, comma 2, decreto-legge n. 7/2002): << ...Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel d.l. n. 7 del 2002, quale convertito dalla legge n. 55 del 2002: per il primo comma dell'art. 1, quale opportunamente modificato in sede di conversione, la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata "previa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano"; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata". Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.....a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.>> (Punto 7 del Considerato in diritto).

E' la "particolarità" della materia, legata al settore strategico della produzione (di energia elettrica), capace di impattare, convogliandole a sé, tutta una serie di funzioni regionali (governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, turismo, etc.), ad imporre, ad avviso della Corte, di concepire senz'altro l'intesa de qua come intesa "forte", tale per cui il suo mancato raggiungimento costituisca ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.

E, allora, i due distinti livelli di partecipazione (rispettivamente,

dell'insieme delle Regioni e della Regione singolarmente considerata) vengono ad assumere in un'ottica "progressiva" e/o "scalare" - come espressione di strumenti collaborativi deputati ad attuare il dovere di leale collaborazione fra Stato e Regioni - il delicatissimo compito, nel sistema, di garantire le Regioni da ogni eventuale *vulnus* che possa essere arrecato loro dall'attrazione verso l'alto (in capo allo Stato), in sussidiarietà, di funzioni legislative e amministrative(23).

Pertanto, la sentenza in esame può senz'altro segnalarsi *quale il primo vero "banco di prova" per verificare in concreto la complessiva tenuta dell'innovativo meccanismo introdotto, giusto qualche mese addietro dalla celebre sent. n. 303 (24).*

E, cosa ancor più importante, il Giudice delle leggi, alla prima occasione di applicazione effettiva dei principi di cui alla sent. n. 303/2003 - in particolare, del c.d. principio dell'intesa - ha scelto non solo di conformarvisi, ma, soprattutto, di interpretarli in senso indubitabilmente rigoroso.

Di particolare interesse è la sentenza n. 27 del 2004(25). E' con questa sentenza, infatti, che la Corte, mercè la celebre nonché paradigmatica definizione di "intesa" mutuata dalla sentenza n. 351 del 1991, non solo assevera una concezione di intesa in senso "forte" ma fornisce anche un ulteriore decisivo contributo al consolidamento di una interpretazione di essa come strumento di "compartecipazione".

Invero, l'analisi del "procedimento", come elemento connotativo e/o distintivo delle differenti tipologie di intesa (forte/debole), focalizzando l'attenzione, essenzialmente, attorno al meccanismo di funzionamento di questa come <<procedura di concertazione>>, sembrerebbe, apparentemente, pretermettere il rilievo "deontico" che il "comportamento" delle parti assume nell'economia generale dell'istituto. Al contrario, il Giudice delle leggi, nell'affermare che << 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... precisa che (esso) sia... 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 ad essa connessa in una mera attività consultiva non vincolante (cfr. sentenza n. 351 del 1991) (Punto 2 del Considerato in diritto) .

In altre parole, l'esigenza "funzionale" alla conclusione del procedimento, che scaturisce anche dalla struttura, *rectius* "natura" dell'intesa (in senso "forte") come << paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto >>, non consente il *declassamento dell'attività di codeterminazione in una << mera attività consultiva non vincolante >>*, ché anzi essa deve ricercarsi, laddove occorra, attraverso << reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo >>. Ma, prima di tutto, la Corte, ricostruisce in maniera "sequenziale" il quadro normativo di riferimento sotteso alla pronuncia in esame : << Con d.P.R. 22 luglio 1996, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 11 dicembre 1996, n. 290, è stato istituito l'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, con personalità di diritto pubblico, e lo stesso è stato sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente (art. 1, commi 1 e 2). Fra gli organi dell'ente è previsto il Presidente, la cui nomina è effettuata secondo le disposizioni e le modalità previste dall'art. 9, commi 3, 4, 5, 6 e 10 della legge n. 394 del 1991 (art. 2, commi 2 e 3, del d.P.R. citato). L'art. 9, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nell'individuare, 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 >> (*Ibidem*).

Ebbene, ancorché nessuna disposizione preveda fra gli organi dell'Ente il Commissario straordinario, ciò non esclude il potere del Ministro dell'ambiente di nominarlo nell'esercizio della funzione di 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. 394/1991: il potere di nomina del Commissario straordinario costituisce, infatti, *attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale*

rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti. Tuttavia, tale potere non è esercitabile liberamente : è chiaro che, prosegue la Corte , la natura "emergenziale" dell'istituto non consente di accogliere << la tesi erariale 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'art. 9, comma 3, l . n. 394 del 1991, scegliendo come Commissario la persona non gradita dal Presidente della Regione - né quella della ricorrente, per la quale occorre procedere all'intesa, non potendo estendersi - in difetto di espressa enunciazione della necessità della stessa ed in presenza di diverse modalità di nomina di altri organi dell'ente (cfr. art. 9, comma 4, l . cit. sulla nomina del Consiglio direttivo) - la disposizione di cui all'art. 9, comma 3, prevista per la nomina del Presidente >> (Ibidem).

Così, il Giudice delle leggi, pur respingendo la tesi, propugnata dalla ricorrente, dell'inconfigurabilità assoluta in capo al Governo di un eventuale potere di nomina di un Commissario straordinario - per l'asserita mancanza di una previsione di tal genere nella normativa di settore, ed in ragione del fatto che un potere di nomina siffatto non discenderebbe neppure dall'art. 9, comma 1 della legge n. 394/1991, che stabilisce soltanto che l'Ente parco è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente - finisce con il negare, comunque, che tale potere, rispondendo solo ad una finalità di urgenza, permetta di realizzare di fatto il sostanziale "aggiramento" della norma imperativa di cui all'art. 9, comma 3, della legge citata, la quale prescrive, appunto, la necessità di avviare e proseguire la via dell'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 >> (Ibidem). L'esperimento dell'avvio e prosecuzione delle procedure per la nomina del Presidente costituisce, pertanto, << condizione di legittimità >> alla nomina del Commissario, e il suo mancato "assolvimento" concretandosi.... nel mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente, rende illegittima la nomina del Commissario straordinario... : << nella specie, non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministro, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, non seguita da alcuna altra attività >> , (Ibidem).

Sicché, il mancato "assolvimento" di ogni possibile iniziativa ad opera delle parti - cioè il fatto che l'intesa non sia stata realizzata e ricercata, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo - risolvendosi nel mancato rispetto della necessaria procedimentalizzazione per la nomina del Presidente, con conseguente illegittimità derivata del decreto di nomina, diviene non solo, logicamente, condizione suscettibile di determinare l'effettivo avvio e sviluppo dell'intesa, ma, soprattutto - in quanto condizione di legittimità dell'intera procedura - elemento prescrittivo ontologicamente (co)essenziale alla nozione stessa di "intesa", e assume, quindi, decisivo rilievo "deontico": << 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 >> , (Ibidem).

Corollario indefettibile del ragionamento operato dalla Corte è, allora, che, nella ipotesi di specie, dato il carattere "forte" dell'intesa << 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... >> (Ibidem).

La sentenza n. 233/2004(26), in tema di infrastrutture ed insediamenti

produttivi strategici, di cui alla legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - *Delega al governo in materia di infrastrutture e d'insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive* e al d. lgs. n. 190/2002 - *Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, materia già oggetto specificatamente della sentenza n. 303/2003, accoglie *funditus* l'opzione interpretativa riferibile a quest'ultima e ne riprende sistematicamente l'impianto dogmatico: <<... *per giudicare se una legge statale...sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina*>> (Punto 3 del *Considerato in diritto*). Come è noto, nella specie, in materia di "lavori pubblici", limitatamente, in particolare, alle grandi reti di trasporto e alle grandi infrastrutture, la sent. n. 303/2003 aveva stabilito che in presenza di un preminente interesse nazionale, la realizzazione di grandi opere potesse affidarsi allo Stato in quanto titolare di funzioni sia amministrative che legislative, in applicazione del principio di sussidiarietà, capace, appunto, di spostare verso l'alto, dalle Regioni allo Stato l'allocatione delle suddette funzioni, ad onta della natura concorrente, se non residuale, dei titoli competenziali di cui all'art. 117, 3 e 4 comma, Cost.

Ad avviso della Corte, in applicazione di questo principio di validità generale (che opera a determinate e ben precise "condizioni", v. *supra*), la sent. n. 303/2003 ha anche chiarito che non può essere riconosciuta "efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121", ma, soprattutto, nel giudicare sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, ed in particolare della disposizione di cui al quinto comma, relativa alla procedura di approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare dell'infrastruttura...ha condiviso la scelta legislativa di coinvolgere pienamente la Regione interessata tramite la partecipazione alla riunione del CIPE ed il necessario "consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, dei Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate" (*Ibidem*).

Di poi, la Corte, richiamando ancora la sent. n. 303/2003, focalizza l'attenzione su quelle che sono le *procedure conseguenti al possibile dissenso regionale* sceverando fra le due ipotesi in cui l'infrastruttura abbia carattere interregionale o internazionale, ovvero risulti di concorrente interesse regionale: << *Così pure, (la Corte) ha ritenuto idonea ad assicurare alle Regioni una adeguata possibilità di rappresentare la propria posizione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, la previsione, di cui al comma 6 dell'art. 3, delle due diverse procedure conseguenti al possibile dissenso regionale, rispettivamente ove l'infrastruttura abbia carattere interregionale o internazionale, ovvero risulti di concorrente interesse regionale*>> (*Ibidem*).

Ebbene, nella sent. 233/2004, viene a essere ribadita la *valenza forte* (se non dell'intesa, quanto meno) dei meccanismi volti alla formazione del consenso (27), poiché, prosegue la Corte, proprio in quest'ultimo caso, il carattere "forte" della procedura consentirebbe alla Regione, a tutela del suo *maggior interesse nella realizzazione dell'opera*, di paralizzare - ex art. 3, comma 6, lettera b del d. lgs. n. 190/2002 - l'approvazione del progetto o la localizzazione dell'opera (<< *In quest'ultimo caso il maggior interesse della Regione nella realizzazione dell'opera è tutelato al punto che ad essa è consentito di paralizzare l'approvazione del progetto o la localizzazione dell'opera (art. 3, comma 6, lettera b, del d. lgs. n. 190 del 2002)*>>, *ibidem*).

Vengono, successivamente, identificati i "due livelli di necessario consenso" regionale, previsti dall'art. 3, co. 6 del d. lgs. 190/2002: il primo, riferibile all'ipotesi di cui all'art. 3, co. 6, lett. a), riguardante le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale; il secondo, riferibile all'ipotesi di cui allo stesso art. 3, co. 6, lett. b), concernente, invece, le altre infrastrutture ed insediamenti produttivi, che corrispondono, ex art. 1, co. 7, lett. e), alle "opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale" (... per le

quali , prosegue la norma, sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle regioni o province autonome alle procedure attuative).

E' chiaro, quindi, che il Giudice delle leggi stabilisca, più esattamente, in riferimento alle due ipotesi di cui all'art. 3, co.6 del d. lgs. 190/2002, lett. a) e lett. b), una modulazione "scalare" (piuttosto che una differenziazione) della fattispecie normativa, di modo che le due procedure rispettivamente previste finiscono per costituire una unica procedura strutturantesi in due sequenze endoprocedimentali. Ebbene, rispetto a questi due livelli di necessario consenso, ad avviso della Corte, solo il primo - avente ad oggetto *opere che il Ministero e la Regione individuano consensualmente come di "preminente interesse strategico", la cui realizzazione dovrà seguire le procedure disciplinate dal d. lgs n. 190 del 2002* - era stato realizzato.

In effetti, il CIPE solo in data successiva alla deliberazione de qua - deliberazione CIPE del 1° agosto 2003, n. 67 (*Primo programma delle opere strategiche - Legge n. 443/2001 - Metro leggero automatico di Bologna*) - aveva provveduto a coinvolgere la Regione tramite l'atto bilaterale costituito dalla *"Intesa generale quadro con la Regione Emilia Romagna" adottata il 19 dicembre del 2003*, ma la stessa deliberazione, all'atto di essere adottata, avrebbe dovuto tener conto di un secondo necessario livello del consenso, concretantesi nella effettiva partecipazione della Regione, a mezzo di intese generali quadro con lo Stato, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio (cfr. art. 1, co. 1 del d. lgs. n. 190/2002): << *Rispetto a questi due livelli di necessario consenso della Regione.....il primo appare conseguito e reso manifesto attraverso alcuni atti regionali ed in particolare tramite l'atto bilaterale costituito dalla "intesa generale quadro con la Regione Emilia Romagna", adottata il 19 dicembre 2003 (peraltro in data successiva alla deliberazione oggetto del presente giudizio) e sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai Ministri rispettivamente delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio, per gli affari regionali, nonché dal Presidente della Regione Emilia Romagna.....Invece la deliberazione CIPE del 1° agosto 2003.....è stata adottata senza che si sia manifestato il necessario consenso della Regione interessata...>> (Punto 4 del considerato in diritto).*

Per di più, non essendo divenuti ad alcun un accordo, lo Stato avrebbe dovuto, constatata la divergente posizione su cui si era attestata la Regione (cfr. delibera di Giunta n. 848 del 14 maggio 2003), attivare le procedure di composizione del dissenso richieste dall'art. 3 del d. lgs. 190/2002, o, quanto meno, in mancanza, adempiere all'obbligo di motivazione, al fine di giustificare il rifiuto della proposta regionale.

Parimenti, non è accoglibile l'eccezione, sollevata dalla difesa erariale, che si sarebbe formato tacitamente il consenso da parte della Regione in virtù del presunto silenzio dell'Assessore regionale in sede di approvazione della delibera Cipe n. 67 del 1° agosto 2003 sul progetto preliminare.

In tal senso, viene, invece, confermata, da parte della Corte, la necessità di una positiva manifestazione del consenso ad opera della Regione, non potendosi configurare in ipotesi - constando il motivato dissenso espresso dalla Giunta tramite formale delibera (n. 848 del 14 maggio 2003) - una sorta di silenzio-assenso(28): <<... *la Giunta regionale con l'apposita delibera n. 848/2003 del 14 maggio 2003 aveva espressamente manifestato l'impossibilità "di esprimere una valutazione positiva, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002, in merito al "Progetto preliminare di metropolitana leggera automatica di Bologna"...*, nelle stesse premesse della deliberazione impugnata (pur ritenute reticenti dalla ricorrente) si dà atto dell'esistenza di un dissenso della Regione, che peraltro si supera opponendo semplicemente l'affermazione che il Ministero per le infrastrutture "ritiene di non condividere le osservazioni stesse". D'altra parte, nel precedente sintetico verbale della seduta del CIPE del 1° agosto 2003 (la cui completezza viene contestata dalla ricorrente, con particolare riferimento alla mancata attestazione del fatto che l'Assessore regionale intervenuto avrebbe ribadito la opposizione formulata dalla Giunta regionale con la deliberazione del 14 maggio 2003) si dà solo fuggevolmente atto di un dissenso della Regione,

senza peraltro alcuna considerazione della necessità legislativa di conseguire il consenso regionale "ai fini della intesa sulla localizzazione">> (Ibidem).

Neppure, a parere della Corte, sarebbe ravvisabile una sostanziale acquiescenza al provvedimento CIPE impugnato da parte della Regione, per il fatto che *" successivamente alla suddetta delibera è intervenuta la formale intesa tra lo Stato e la Regione ricorrente, sottoscritta il 19 dicembre 2003 (punto 6, del ritenuto in fatto , v. nota 33).*

A tal proposito, la Corte ribadita, in via generale, l'inderogabilità della procedura "bifasica" di cui all'art. 3, co. 6 del d. lgs. n. 190 del 2002, precisa che, nel caso *de quo* , trova applicazione, come previsto anche dalla stessa intesa quadro, la specifica sequenza procedimentale di cui, in particolare, all'art. 3, co. 6, lett. b) del medesimo decreto, in luogo di quella di cui alla precedente lettera a): *<< In realtà, l'art. 3 del d. lgs. n. 190 del 2002 disciplina analiticamente la procedura di elaborazione ed adozione del progetto preliminare delle infrastrutture strategiche di rilevante interesse nazionale e, in questo ambito, prevede puntualmente il ruolo ed i poteri delle Regioni e delle Province autonome, nonché le eventuali procedure alternative in caso di loro motivato dissenso. La stessa intesa quadro è chiarissima nello stabilire che, in riferimento ad alcune specifiche opere, tra cui la metropolitana di Bologna, "le Parti concordano che, in caso di motivato dissenso sui singoli progetti da parte della Regione, si proceda come previsto all'art. 3, comma 6, lettera b) del d. lgs. n. 190 del 2002, escluso in ogni caso il rinvio alle procedure di cui alla lettera a)">> (Ibidem).*

Si sostanzia, quindi, a causa del mancato rispetto dell'art. 3 d. lgs. n. 190/2002, la sicura violazione del principio di leale collaborazione *la cui osservanza è tanto più necessaria in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale* , e, quindi, *non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la Programmazione economica, approvare il progetto in assenza del consenso, della Regione Emilia-Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale.*

3. Un ulteriore contributo alla implementazione del principio di leale collaborazione : La sentenza n. 31 del 2006

Con la sentenza n. 31 del 2006(29) riceve, da ultimo, ulteriore implementazione la tutela del principio di leale collaborazione. La Corte viene a pronunciarsi su un conflitto di attribuzione che origina dalla circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR (v. *supra* , nota 37), attraverso la quale era stata posta in essere, da parte dello Stato, la procedura di sdemanializzazione - di aree appartenenti al demanio idrico e lacuale, situate nel territorio della ricorrente Regione - di cui all'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 212 del 2003.

Questa norma disciplina il procedimento di alienazione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, escluso il demanio marittimo, interessate dallo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 su fondi attigui di proprietà altrui.

L'alienazione deve avvenire mediante vendita diretta in favore del soggetto legittimato che ne faccia richiesta e può riguardare una superficie che, oltre a quella di sconfinamento, non vada al di là di tre metri dai confini dell'opera eseguita.

La disposizione detta le modalità della domanda di acquisto e la documentazione relativa, da prodursi a cura del soggetto richiedente.

Per sua natura, pertanto, la materia in esame - concernente il demanio o il patrimonio dello Stato o di altri enti pubblici - ed il concreto regime giuridico che la caratterizza è *la risultante di un intreccio di potestà pubbliche, che sottendono altrettanti interessi meritevoli di tutela delle comunità amministrate* .

Di talché, appunto, la "liminarietà" degli interessi in gioco, posti in una zona al confine tra le sfere di competenza, rispettivamente, di Stato e Regioni implica, da una parte, che gli atti di gestione e di disposizione dei beni facenti parte del demanio o del patrimonio dello Stato, coinvolgenti tali interessi, possano assumere carattere pubblicistico o privatistico a seconda delle scelte compiute dal legislatore, dall'altra,

che la qualità di questi stessi interessi, la loro esistenza, rilevanza e attualità debbano essere previamente apprezzate dai soggetti istituzionali competenti (Cfr. punto 3.2 del *considerato in diritto*).

Invero, in materia di governo del territorio, proprio con particolare riferimento al demanio idrico, il decreto legislativo n. 112 del 1998, che stabilisce la competenza regionale in materia di gestione del demanio idrico, *ha determinato una scissione fra il profilo dominicale, spettante allo Stato, e la gestione dei beni, alla quale sono preposte Regioni e Province autonome competenti per territorio* (30).

L'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*), dispone che << *Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio* >> ; il secondo comma aggiunge : << *I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione* >>. I successivi artt. 89 e 105 elencano in modo dettagliato le funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali (Cfr. punto 4.2 del *considerato in diritto*).

Sempre in materia di demanio idrico, era stato stipulato, in sede di Conferenza unificata (di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 281 del 1997), in data 20 giugno 2002, un accordo in ossequio al quale lo Stato avrebbe potuto procedere alla sdemanializzazione dei suddetti beni solo d'intesa con le Regioni e le Province autonome (*Accordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali in materia di demanio idrico ai sensi dell'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*) : << *Risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di "sdemanializzazione" (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo asseguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi delle Autorità di bacino* >> (Punto 4.2 del *considerato in diritto*).

In via preliminare, la Corte chiarisce il legame che intercorre, dal punto di vista strutturale e funzionale, tra l'Agenzia del demanio e lo Stato. Ed, allora - premesso che la prima viene definita <<ente pubblico economico>> dall'art. 61, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 200 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2003 n. 173 (Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002 n. 137) ed *esercita tuttora le funzioni che erano proprie della Direzione generale del demanio e delle direzioni compartimentali* - diviene pregiudizialmente rilevante stabilire quale, effettivamente, sia la natura di queste funzioni, nonché, correlativamente, degli atti che ne conseguono.

Ebbene, in tal senso, come precisa la Corte *con riferimento a queste funzioni, tipiche dell'amministrazione pubblica statale, si deve ritenere che gli atti posti in essere dalla suddetta Agenzia siano riferibili allo Stato, inteso.....non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali* (Punto n. 2 del *considerato in diritto*).

In particolare, l'imputazione degli atti dell'Agenzia in capo allo Stato, può essere effettuata attraverso la lente interpretativa fornita dalla norma sui conflitti di attribuzione di cui all'art. 134 della Costituzione.

Detta norma consente, infatti, di leggere il termine "Stato" in una duplice accezione di significato: più ristretta *quando viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa*, ed, invece, più ampia *quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, si pone come conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.* (*Ibidem*).

In altre parole, si rivela, nel rapporto con gli altri enti territoriali, il *proprium* distintivo e caratterizzante della nozione di Stato come sistema funzionalmente complesso, destinato ad esprimere le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost., che sono alla

base dello stesso principio di leale collaborazione.

Già la sentenza n. 427 del 2004, rammenta la Corte , *ha precisato che la proprietà e disponibilità dei beni demaniali spettano – sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. – allo Stato << e per esso all'Agenzia del demanio>> .*

Sicché, in linea con quest'ultima sentenza, può affermarsi che: *<< Nei rapporti con il sistema ordinamentale regionale, l'Agenzia del demanio è pertanto parte integrante del sistema ordinamentale statale. L'uno e l'altro insieme formano il sistema ordinamentale della Repubblica. Al suo interno possono verificarsi conflitti tra organi e soggetti, statali e regionali, agenti rispettivamente per fini unitari o autonomistici, che attingono il livello costituzionale se gli atti o i comportamenti che li originano sono idonei a ledere, per invasione o menomazione, la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita del sistema statale o di quello regionale, anche se non provengono da organi dello Stato o della Regione intesi in senso stretto come persone giuridiche >> (*Ibidem*).* Ne discende che: *<< Nel caso di specie, è innegabile che l'impugnata circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio si pone sul confine tra le sfere di competenza statale e regionale in materia di governo del territorio, in quanto incide contemporaneamente sulla gestione e sulla disponibilità di beni demaniali destinati a soddisfare interessi pubblici delle comunità amministrate, nel quadro dei principi fondamentali posti a tutela dell'intera collettività nazionale. Essa è pertanto atto idoneo, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, a far sorgere un conflitto di attribuzione tra la Regione Lombardia e lo Stato, cui sostanzialmente può essere riferito il citato atto dell'Agenzia del demanio >> (*Ibidem*).*

Di talché, la Corte , dopo aver chiarito che l'impugnata circolare della Direzione generale dell'Agenzia del demanio – in quanto proveniente dall'Agenzia del demanio (che è organo del sistema ordinamentale statale) - non risulta atto idoneo, sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo, a radicare un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la ricorrente Regione, respinge fermamente l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Avvocatura dello Stato fondata sul presupposto che l'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio non avrebbe alcun carattere innovativo limitandosi a dare puntuale esecuzione alla norma di cui all'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 212 del 2003.

Peraltro, questa stessa norma *non può essere interpretata al di fuori del contesto normativo e istituzionale in cui si inseriscono tutte le disposizioni riguardanti beni pubblici destinati, per loro natura, a soddisfare interessi ricadenti negli ambiti di competenza dei diversi enti preposti dalla Costituzione e dalla legge al governo del territorio (Punto 3.2 del considerato in diritto)*.

La necessità di una valutazione ponderata degli interessi pubblici coinvolti consente, in effetti, di escludere che possa procedersi ad una sdemanializzazione *ope legis* di aree non identificate né dalle amministrazioni competenti né dallo stesso legislatore, ma individuate solo per la loro contiguità ad opere eseguite mediante sconfinamento su terreni demaniali.

Come rammenta la Corte , se, da una parte, intento del legislatore e *ratio* della norma è, senza dubbio, quello di accelerare la cessione ai soggetti richiedenti di aree non più utilizzabili per le finalità pubblicistiche originarie, a causa dell'irreversibile mutamento dello stato dei luoghi derivante dall'esecuzione di opere sconfinite in terreno demaniale, dall'altra è lo stesso legislatore ad aver cura di escludere in modo assoluto e incondizionato dalla procedura accelerata di alienazione il demanio marittimo e le aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico in materia di beni culturali e ambientali (oggi "Codice dei beni culturali e del paesaggio", ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Pertanto, non essendo ravvisabile nella norma in questione - a fronte della particolare attenzione evidenziata dal legislatore statale nel non pregiudicare interessi collettivi primari collegati ai beni pubblici oggetto della specifica disciplina che ne regola il procedimento di alienazione - *una volontà di generale declassificazione di aree demaniali, da cedere ai soggetti sconfinanti dietro mera richiesta e pagamento del prezzo* , non appare ragionevole un'interpretazione della norma in esame che presupponga un generalizzato abbandono di tutte

le rimanenti aree demaniali, esclusa ogni valutazione concreta da parte delle amministrazioni locali competenti, ispirato, anziché ad una logica di forte garanzia dell'interesse pubblico, all'opposta logica della dismissione incontrollata del patrimonio pubblico, ch , anzi, *un consolidato insegnamento ermeneutico impone che, prima di constatare una contraddizione intrinseca nel corpo di una disposizione normativa, si esplori la possibilit  di dare al testo da interpretare un significato coerente e ragionevole e solo nell'ipotesi di esito negativo di tale ricerca si concluda per l'irreparabile irragionevolezza della stessa*.

In tal senso, il solo fatto che l'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, ancorch  emanato successivamente all'accordo stipulato in sede di Conferenza unificata, non stabilisca alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di sdemanializzazione, non pu  condurre a ritenere, in una interpretazione logico- ermeneutica dagli esiti contraddittori, che questa disposizione si ponga in contrasto con il quadro normativo e istituzionale preesistente (Cfr. punto 4.1 del *considerato in diritto*).

Al contrario, *una norma legislativa come l'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, intervenuta ad un anno di distanza dal citato accordo, senza che sul punto ci fossero state altre forme di interlocuzione ufficiali ed istituzionali tra Stato e Regioni, si inserisce nel quadro sopra tracciato e deve essere letta al suo interno. Solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga dell'accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata. Come gi  detto prima, tale conclusione non   autorizzata dal testo della disposizione in parola, che nulla dice a proposito dei rapporti tra istituzioni e si limita a fissare le regole procedurali che devono disciplinare la presentazione delle domande ed i rapporti tra privati e Agenzia del demanio territorialmente competente (Punto 4.2 del considerato in diritto)*.

E' chiaro, allora, ad avviso della Corte, che la norma di cui all'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, non arrechi alcun *vulnus* alla posizione della Regione nel rapporto con lo Stato: essa pur non contemplando espressamente alcuna forma di coinvolgimento dell'ente regionale nella procedura di sdemanializzazione *de qua*, appare legittima, poich  si iscrive, ragionevolmente, dal punto di vista interpretativo, nel pi  generale sistema costituito dall'art. 86 del d. lgs. 112/1998 e dall'accordo del 20 giugno 2002, si da confortarne la *ratio* ed il contenuto precettivo: *<< Al riguardo occorre infatti tener conto della precipua destinazione di tali beni alla soddisfazione di interessi delle comunit  regionali e locali, che non possono essere sacrificati in partenza da una generale sdemanializzazione, legata soltanto all'interesse particolare dei privati sconfinanti ed all'interesse finanziario dello Stato, realizzato peraltro in misura modesta (Punto 4.3 del considerato in diritto)*.

In altre parole, *in mancanza di una chiara ed inequivocabile volont  legislativa contraria, si deve ritenere che un'interpretazione sistematica dell'art. 86 del d. lgs. n. 112 del 1998, dell'accordo Stato-Regioni del 20 giugno 2002 e dell'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003 conduca alla conclusione della perdurante attualit  del ruolo della Regione nell'apprezzare la sussistenza di eventuali ragioni ostative alla cessione a terzi dei beni del demanio idrico (Ibidem)*.

Pu , allora, concludersi che   *irragionevole pertanto un'interpretazione dell'art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003 nel senso che lo stesso introduca un'innovazione particolare rispetto al regime giuridico generale precedente, escludendo in modo radicale la Regione da ogni interlocuzione nelle procedure di vendita a terzi dei beni del demanio idrico (Ibidem)*.

Sicch , in una interpretazione costituzionalmente orientata, lo scrutinio di costituzionalit  viene ad incentrarsi, in effetti, proprio sulla circolare dell'Agenzia del Demanio, che, disponendo una cessione generalizzata delle aree oggetto dello sconfinamento, non si conforma ad una ponderata valutazione dell'interesse pubblico(31).

La disamina, da parte della Corte, della fattispecie in oggetto, viene articolandosi sulla scorta dei principi ormai consolidati scaturiti dalla sent. n. 303/2003.

In particolare, facendo leva sul principio di collaborazione, e, quindi, in collegamento con esso, su quello di sussidiariet , l'interazione Stato – Regioni acquista un *quantum* di flessibilit  che opportunamente utilizzato, compensando la rigidit  del sistema, consente alla Corte di

poter modulare, in modo da salvaguardarne il giusto equilibrio, il rapporto tra enti.

Pertanto, seguendo l'iter logico della Corte, poiché *una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni*, può, ragionevolmente, affermarsi che il principio di leale collaborazione stesso, *anche in una accezione minimale*, imponga alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede all'impegno assunto: << *La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi* (Punto 4.2 del *considerato in diritto*).

Ebbene, da questo punto di vista, l'accordo del 2002 si pone, rispetto alla competenza regionale in materia di gestione del demanio idrico stabilita dall'art. 86 del d. lgs. n. 112 del 1998, in funzione esplicitamente attuativa.

E' chiaro, quindi, che, l'impugnata circolare, poiché si discosta da siffatto quadro normativo e istituzionale conforme ai principi costituzionali, ed omette ogni riferimento alla Regione nella scansione delle fasi del procedimento che conduce all'atto finale di cessione del bene demaniale al privato richiedente, a meno di non porre in essere, irragionevolmente, una sorta di *interpretatio abrogans* della normativa succitata, nonché dell'Accordo intervenuto tra Stato e Regione, non può che rivelarsi, ad uno *strict scrutiny*, illegittima.

Tuttavia, come precisa la Corte, non spetta evidentemente ad essa ma al giudice competente, *valutare la legittimità dell'atto in relazione alla legislazione ordinaria vigente ed in particolare allo stesso art. 5-bis del d.l. n. 143 del 2003, di cui l'atto stesso si pone come attuazione*.

In conclusione, la totale esclusione della Regione dal procedimento delineato dall'atto impugnato, non essendo conseguenza necessaria della legislazione ordinaria vigente, che al contrario esige la necessaria partecipazione della Regione in quanto portatrice di interessi costituzionalmente protetti delle collettività locali, menoma in modo illegittimo la sfera di attribuzioni della ricorrente, e si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (Cfr. punto 4.4 del *considerato in diritto*).

Note

(1) La giurisprudenza della Corte costituzionale, in questi anni, ha chiaramente dimostrato che, nel sistema delle competenze legislative di Stato e Regioni delineato dal legislatore della riforma, il significato da ascrivere alla clausola "residuale" di cui al IV comma dell'art. 117, Cost., potesse variare, in misura anche rilevante, a seconda della più o meno ampia "latitudine interpretativa" con la quale venissero intesi, in particolare, ai sensi del II comma della stessa norma, gli <<ambiti di attribuzione>> afferenti alla potestà legislativa "esclusiva" o "concorrente" dello Stato.

(2) Il superamento di un "regionalismo garantista" fondato sulla *separazione delle competenze* tra Stato e Regione a favore di un "regionalismo cooperativo" espressione, invece, del "principio di cooperazione" basato sulla necessaria *integrazione delle competenze* - normalmente ritenuto tipico degli ordinamenti di matrice federale - non ha trovato comunque, prima della riforma, compiuta realizzazione, se non in senso marcatamente "ascendente", traducendosi semmai, secondo alcuni, in un "regionalismo organicista" (*che vede nelle Regioni dei meri <<terminali>> per la realizzazione di scopi largamente prestabiliti in sede centrale, <<integrate>> dunque negli apparati dello Stato-persona e chiamate a cooperare ad attività specificamente volte al perseguimento di interessi nazionali*, T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di Diritto Regionale*, 101 ss., Milano, 2005).

Rilevano la "etero-integrabilità" tra i due modelli nell'esperienza italiana anche R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995 e Id., *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 39, Torino, 2003. Da ultimo, A.

Concaro, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: Alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale in L'incerto federalismo, le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale* (a cura di), N. Zanon e A. Concaro, Milano, 2005.

(3) La differente distribuzione del rapporto tra centro e periferia è apparsa da subito <<caratterizzazione essenziale>> della riforma (art. 114, I co., Cost.), il cui risultato più evidente è stato, conseguenzialmente, il capovolgimento - rispetto alla precedente versione della norma di cui all'art. 117, Cost. - delle competenze legislative di Stato e Regioni: <<Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali >>, (punto 2.1 del *Considerato in diritto* della sent. 303/2003, su cui v. *ultra*). Tuttavia, la lettura della norma di cui all'art. 117, Cost., nella sua attuale formulazione, complessivamente valutata, offre più di un dubbio interpretativo. Infatti, se da una parte potrebbe avallarsi, stando al disposto di cui al primo comma della stessa norma, isolatamente considerato, la tesi c.d. della <<equiparazione>> tra la potestà legislativa di Stato e Regioni (*P. Cavalieri, La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, V, 202, 2001; *C. Pinelli, I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, ivi, 194, *M. Cammelli, Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1274 ss.; *F. Pizzetti, Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, ivi, 1176 ss.; *R. Bin, L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, ivi, 1219, ma v. anche la giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 274/2003, *A. Concaro cit.*, 76, nota 3), dall'altra il combinato disposto del comma secondo (che presenta l'enumerazione tassativa di quelle che sono le "materie" attribuite alla potestà legislativa <<esclusiva>> dello Stato) e terzo (che presenta l'enumerazione di quelle che sono le "materie" oggetto della potestà legislativa <<concorrente>> delle Regioni, salvo che per la determinazione dei "principi fondamentali" riservata alla legislazione dello Stato) con il quarto (dal quale è enucleata una potestà legislativa <<esclusiva>> generale di carattere "residuale", ricavata in "negativo", tipica degli ordinamenti "federali" - che è la più pregnante novità della riforma - di cui sono titolari le Regioni) sembrerebbe delineare un ordinamento che propende di fatto - data, appunto, (l'apparente) "prevalenza" attribuibile nel sistema alla competenza legislativa <<esclusiva>> regionale, in virtù della clausola c.d. "federale" di cui al quarto comma - verso un modello di tipo "federalistico" (*L. Mezzetti - a cura di - La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione* 13 ss., Napoli, 2004).

(4) In effetti, la tecnica delle "materie trasversali" ampiamente utilizzata dalla Corte costituzionale, contribuendo incisivamente nel limitare gli effetti ricollegabili alla portata (pseudo) "rivoluzionaria" della clausola "residuale" di cui all'art. 117, IV co., Cost., ha, di fatto, "ancorato" l'ordinamento, nonostante la configurazione (solo) nominale di tipo "federalistico", ad una configurazione reale di tipo a tutt'oggi pressoché "centralistico" nella quale - come nell'ordinamento anteriore alla riforma - la competenza legislativa (esclusiva) dello Stato gioca un ruolo certamente di primo piano (cfr. sentt. Corte cost. nn. 282/2002, 407/2002, 88/2003, 14/2004, 345/2004). La Corte è, infatti, sempre stata consapevole che un uso indiscriminato delle "materie trasversali" potesse alterare il sistema delle competenze così come disegnato dal legislatore della riforma (cfr. le stesse sentt. nn. 282/2002, 88/2003, 14/2004). In dottrina sulle "materie trasversali" *A. D'Atena, Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 22, 2003; da ultimo, *G. Arconzo, Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, 182 ss., in *L'incerto federalismo cit.*

(5) Cfr. *S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, Diritto regionale*, 221 ss., Bologna, 2005. Sul principio di "leale collaborazione" nelle "intese" fra Stato e Regioni: *V. Crisafulli, Vicende della <<questione regionale>>*, in *Le Regioni*, 495 ss., 1982; *A. Costanzo, Aspetti*

problematici delle intese fra Stato e Regione, in *Diritto e società*, 439 ss., 1983; F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e soc.*, 370 ss., 1988; S. De Gotzen, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 705 ss., 1992; M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1321, 1994; R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3 ss., 2001; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, 208 ss., Torino, 2002; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli-F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, 416 ss., Torino, 2004. Da ultimo, A. Concaro, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, 79 cit., in N. Zanon e A. Concaro, (a cura di), *L'incerto Federalismo*, Milano, 2005.

(6) Le espressioni <<leale collaborazione>> e <<leale cooperazione>> possono essere considerate in tutto e per tutto equivalenti, anche se si potrebbe distinguere fra i due concetti per sostenere che la cooperazione sottolineerebbe la parità dei soggetti che lavorano insieme, mentre la collaborazione sarebbe più indicata per individuare un rapporto non paritario, dove chi collabora all'attività di altri sarebbe a questi, in una certa misura, subordinato, così A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, 416 ss., nota 10, cit.

(7) E' solo con la sentenza n. 19/1997, ancor prima della sentenza n. 242/1997, che la Corte costituzionale individua con nettezza il fondamento "costituzionale" del principio di leale collaborazione nella norma di cui all'art. 5 Cost. (cfr. A. Gratteri, 433, cit.), all'esito di un percorso ermeneutico che muoverebbe, secondo alcuni, dalla sentenza n. 219/1984 (S. Bartole, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587; F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, 370); ovvero, secondo altri, dalla sentenza n. 175/1976 (M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1321); ovvero, secondo altri ancora, dalla sentenza n. 116/1967 (A. Anzon, *I poteri della Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 139, 1993), se non proprio dalla sentenza n. 49/1958 (A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e società*, 1983, 439 ss.; A. Gratteri, 421, cit., individua nella sentenza n. 49/1958 il primo arresto nella giurisprudenza della Corte costituzionale che evochi "espressamente la <<collaborazione>> fra lo Stato e la Regione sottolineando che tale rapporto <<è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa>>". Anche in dottrina, il principio di leale collaborazione individua in via principale il proprio fondamento normativo nell'art. 5 Cost. (v., *ex multis*, F. Rimoli, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, 372, 396, cit.; V. Crisafulli, *Vicende della <<questione regionale>>*, 508, cit.

(8) La Corte costituzionale, prima di pervenire all'individuazione dell'art. 5 Cost., come norma "fondante" del principio di leale collaborazione, aveva già dato al principio in esame "copertura costituzionale" nell'ambito (di "settore") della <<tutela del paesaggio>> (art. 9 Cost.) in sent. n. 94/1985, ovvero in quanto "corollario" del principio costituzionale di efficienza e buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.) in sent. n. 214/1988 ed in sent. n. 139/1990 (cfr. A. Gratteri, 421-34, cit.).

(9) <<La prima embrionale formulazione del principio di leale collaborazione può essere fatta risalire al pensiero di Rudolf Smend che, in un noto saggio del 1916 dedicato al *Diritto costituzionale non scritto nello Stato federale monarchico*, elaborò il principio della *Bundestreue* o lealtà federale>> (così A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, 416 ss., cit.). *Unterschiedens Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe Otto Mayer*, Tubingen Mohr, ora in R. Smend,

Staatrechtliche Abhandlungen, Berlino, Duncker & Humblot, 1968, 39 ss.; Cfr. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 193 ss.; G. de Vergottini, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990, 851 ss.; A. Anzon, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995; R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, 80 ss. (A. Gratteri, *ibidem*, cit.).

(10) L'art. 120, 2 co., Cost., ancora l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo al rispetto (unitamente al principio di sussidiarietà) del principio di leale collaborazione. Tuttavia, secondo parte della dottrina, la collocazione del principio di leale collaborazione specificatamente all'interno di detta norma lo renderebbe privo di una portata generale, restringendone l'ambito applicativo entro i confini della (sola) fattispecie da essa considerata (A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., 210 ss.; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 865, 2002. In senso contrario, A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., nota 82.

(11) Cfr. A. Concaro, 76, cit.; ivi F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 828 ss., 2002

(12) L'art. 118, 3 co., è una delle poche norme, appartenenti al nuovo testo costituzionale, che prevede l'opportunità di disciplinare con legge (statale), sia attraverso forme di *coordinamento* - per le ipotesi di cui all'art. 117, 2 co., lett. b) ed h) - sia attraverso forme di << *intesa e coordinamento* >> - in riferimento alla *tutela dei beni culturali* - le relazioni fra i "livelli" di governo rispettivamente di Stato e Regioni.

(13) L'ordinamento comunitario, la proliferazione di altri sistemi giuridici paralleli, come ad esempio quelli connessi - trasversalmente ai sistemi nazionali - alle Autorità amministrative indipendenti, segnando l'avvento di un "ordine giuridico globale", hanno causato (irreversibilmente?) la crisi dello Stato di diritto (*Rechtsstaat*) - autarchico e territoriale - fondato sul classico principio della "separazione dei poteri", implicando, conseguenzialmente, il passaggio da un sistema gerarchico di fonti, a dimensione verticale, alla c.d. "rete", cioè ad un sistema normativo policentrico e multilivello, a dimensione orizzontale, in cui come efficacemente indicato da autorevole dottrina, << è difficile individuare l'ottica complessiva e gli elementi sistemici, nel quale le corti internazionali e sovranazionali svolgono un ruolo determinante..... >>, C. Amirante, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, 29-30, Torino, 2003. Cfr in proposito anche S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, e, ancor prima, dello stesso autore, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 1999, e *Lo Stato introvabile*, Milano, 1997

(14) La Corte costituzionale, con la sentenza n. 303/2003, complessivamente, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi da varie Regioni avverso alcune disposizioni della legge n. 443/2001 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici) e dei conseguenti decreti delegati (nn. 190 e 198 del 2002), ha respinto la più parte delle censure mosse dalle Regioni, per l'asserito *vulnus* recato dalle disposizioni oggetto dei ricorsi all'autonomia legislativa e amministrativa regionale in materia di "lavori pubblici".

In particolare, con distinti ricorsi, ritualmente notificati e depositati, le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento avevano sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione e, limitatamente alla Provincia autonoma di Trento, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), anche detta "legge obiettivo". In particolare, le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna avevano denunciato i commi da 1 a 12 ed il comma 14 del menzionato art. 1, mentre la Regione Marche aveva impugnato soltanto i commi da 1 a 5. La Provincia autonoma di Trento aveva censurato a sua volta i commi da 1 a 4 dello stesso art. 1, precisando di non ritenere lese le prerogative ad essa spettanti in forza dello statuto e delle norme di attuazione, bensì affermando di voler denunciare l'incostituzionalità della legge n. 443 del 2001 "in quanto essa contraddice l'ulteriore livello di autonomia, spettante alla Provincia ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" e dell'art. 10 della legge

costituzionale n. 3 del 2001, il quale estende alle Regioni ad autonomia differenziata le previsioni del Titolo V della Parte II della Costituzione “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Quanto alle singole censure, tutte le ricorrenti denunciavano il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, il quale attribuisce al Governo il compito di individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione del Paese. Si lamentava anzitutto la violazione dell'art. 117 Cost., adducendosi al riguardo che il predetto compito non è ascrivibile ad alcuna delle materie di competenza legislativa esclusiva statale. Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento sostenevano, inoltre, che, non essendo più contemplata dall'art. 117 Cost. la materia dei “lavori pubblici di interesse nazionale”, non sarebbe stato nemmeno possibile far riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse così da escludere la potestà legislativa regionale, atteso che la scelta del legislatore costituzionale è stata proprio quella di considerare detta dimensione come rilevante in relazione al riparto solo nell'ambito di quanto assegnato allo Stato a titolo di potestà legislativa esclusiva o concorrente. Le Regioni Marche e Toscana adducevano poi che l'individuazione delle grandi opere rientrerebbe, in parte, in uno degli ambiti materiali individuati dall'art. 117, terzo comma, Cost. (quali porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), ma la disposizione censurata, da un lato, avrebbe previsto una disciplina di dettaglio e non di principio e dunque lesiva dell'autonomia legislativa regionale; dall'altro avrebbe escluso le Regioni dal processo “codecisionale”, che doveva, invece, essere garantito in base allo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni medesime. Tale ultimo profilo di censura, sia pure in subordine all'assunto per cui nella specie non sarebbe comunque possibile far riferimento ad alcuna delle materie elencate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., era stato fatto proprio anche dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento, secondo le quali la potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni su tali opere, chiaramente anche di interesse “nazionale”, richiederebbe che su di esse vi fosse un coinvolgimento di entrambi i livelli di governo. In definitiva, si riteneva che la disposizione del comma 1 violasse anche il principio di leale collaborazione, giacché non prevedeva che l'individuazione delle c.d. grandi opere fosse determinata dalle Regioni, o quanto meno dal Governo d'intesa con le Regioni interessate. La ricorrente rilevava inoltre che la disposizione censurata non avrebbe potuto giustificarsi neppure come una forma di intervento previsto dall'art. 119, quinto comma, Cost., ossia quale attribuzione di risorse aggiuntive e di interventi speciali in favore delle singole autonomie locali, giacché essa si limitava a prevedere una competenza generale dello Stato sulla determinazione di programmi e interventi da realizzarsi in futuro e rispetto ai quali dovranno definirsi e ricercarsi le relative risorse. Così, attribuendo al Governo il compito di reperire tutti i finanziamenti allo scopo disponibili, la disposizione denunciata sarebbe venuta ad incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni, costituzionalmente garantita “in relazione al reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture la cui decisione rientra nella competenza regionale”. Tutte le ricorrenti impugnavano poi il comma 2 dell'art. 1 della “legge obiettivo” che detta – dalla lettera a) alla lettera o) – i principi ed i criteri direttivi in base ai quali il Governo è chiamato ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi “volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1”. In base ad analoghe censure, che evocavano il contrasto con l'art. 117 Cost., si deduceva anzitutto che la prevista normativa, in quanto derogatoria della legge quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109), avrebbe violato la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di appalti e lavori pubblici. Si sosteneva inoltre che, pur nella ipotesi in cui si intendesse riconoscere in materia una potestà legislativa concorrente, sarebbero state egualmente violate le competenze regionali perché il denunciato comma 2 detta principi non già alle Regioni ma al Governo e ciò attraverso una disciplina compiuta e di dettaglio, non cedevole rispetto ad una eventuale futura legislazione regionale.

In particolare le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nonché la Provincia autonoma di Trento, affermavano che la disposizione del

comma 2 sarebbe stata ben lungi dal conformarsi al modello costituzionale, per il quale, anche in relazione alle opere maggiori, la competenza legislativa ripartita deve riflettersi in una gestione congiunta tra Stato e Regioni in "tutti i momenti in cui l'amministrazione di tali opere si scompone, secondo le regole dei principî di sussidiarietà e di leale cooperazione". La sola Regione Marche assumeva altresì l'esistenza della violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui il comma 2 prevede criteri direttivi rivolti all'esercizio di competenze amministrative e al reperimento e all'organizzazione delle risorse. Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nonché la Provincia autonoma di Trento sollevavano inoltre ulteriori specifiche censure avverso le lettere *g*) ed *n*), del comma 2, lamentandone il contrasto con il "diritto europeo". Quanto alla lettera *g*), nella parte in cui circoscrive l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica solo "nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici", si sarebbe trattato di previsione che non trova riscontro nella direttiva 93/37 CEE, neppure nel caso del ricorso all'istituto della concessione di lavori pubblici (art. 3, § 1) o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale. Essendo, infatti, pur sempre quello dell'appalto di lavori un contratto a titolo oneroso tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice, la stessa partecipazione diretta al finanziamento dell'opera o il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti, da parte del contraente generale [comma 2, lettera *f*)], non avrebbe avuto rilievo ai fini dell'esenzione dal regime comunitario. Secondo la Regione ricorrente l'interesse a siffatta censura si sarebbe radicato sia nella titolarità di competenza legislativa concorrente, sia nel fatto che l'emanazione di disposizioni contrastanti con la normativa europea "renderà non più semplice ma al contrario più difficoltosa la realizzazione delle opere", cui la Regione stessa ha interesse, per il probabile avvio di contestazioni in sede comunitaria. Da tale ultimo profilo muoveva l'ulteriore censura che investe la lettera *n*), seconda frase, dello stesso comma 2, nella parte in cui restringe, per tutti gli "interessi patrimoniali", la tutela cautelare al "pagamento di una provvisoria". Questa disposizione - che preclude la sospensione del provvedimento impugnato e rende possibile la prosecuzione della gara fino alla stipulazione del contratto, consolidando gli effetti di eventuali atti illegittimi compiuti nella procedura di gara - si sarebbe posta in contrasto con la direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), riducendo "le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentassero violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti" e ciò in quanto avrebbe anticipato alla fase cautelare quella limitazione della tutela al risarcimento del danno che l'art. 2, paragrafo 6, della citata direttiva consente nella fase successiva alla "stipulazione di un contratto in seguito all'aggiudicazione dell'appalto". Una scelta, questa, che - oltre a risultare incompatibile con l'art. 113 Cost. - avrebbe potuto determinare "un forte aggravio dei costi, data la necessità di pagare due volte il profitto d'impresa (una volta a titolo di compenso, la seconda a titolo di danno)" e tale, in ogni caso, da rendere presumibile una reazione negativa da parte delle autorità comunitarie e delle imprese interessate, così da "complicare ulteriormente la vicenda delle opere interessate". Era stato poi denunciato, da tutte le ricorrenti, il comma 3, che abilita il Governo a modificare o integrare il regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994, adottato con d. p. r. 21 dicembre 1999, n. 554, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale lo Stato non avrebbe alcuna potestà regolamentare nella predetta materia. Tutte le parti ricorrenti impugnavano inoltre il comma 4, che delegava il Governo, limitatamente agli anni 2002 e 2003, ad emanare, nel rispetto dei principî e dei criteri direttivi di cui al precedente comma 2, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1. Le censure mosse dalle ricorrenti, che si svolgevano secondo argomentazioni già sviluppate in riferimento alla questione concernente il comma 2, evidenziavano che le cosiddette "infrastrutture strategiche" rientrano in parte in materie di potestà legislativa concorrente, in parte in materie di potestà legislativa regionale residuale, sicché non sarebbe stato ammissibile, in riferimento a queste ultime, l'intervento di alcun "decreto legislativo" per la diretta approvazione definitiva dell'opera, mancando appunto la potestà legislativa statale specifica nella materia. La sola Regione Marche censurava il comma 5, sostenendo che la prevista

clausola di salvaguardia in favore delle autonomie speciali avrebbe confermato "la violazione, a danno delle Regioni di diritto comune, delle competenze costituzionalmente garantite dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.". Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciavano infine i commi da 6 a 12 ed il comma 14 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, che dettano una disciplina in materia edilizia. Nel delineare sinteticamente il contenuto delle censurate disposizioni, le ricorrenti evidenziavano, segnatamente, che con il comma 6 si indicano alcuni interventi edilizi per i quali l'interessato può scegliere la realizzazione "in base a semplice denuncia di inizio di attività" in alternativa a concessione o autorizzazione edilizia; ad esso si ricollega il comma 12, il quale stabilisce che "le disposizioni di cui al comma 6 si applicano nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge", e che le stesse Regioni "con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia". Le censure, di analogo tenore, prospettavano la violazione dell'art. 117 Cost., sostenendosi, in linea principale, che l'edilizia rientra nelle materie a potestà legislativa residuale delle Regioni e dunque non potrebbe essere oggetto di disciplina statale. In ogni caso, secondo le ricorrenti, ove si fosse inteso ricondurre la materia dell'edilizia a quella del governo del territorio e, quindi, a materia di legislazione concorrente, sarebbe stato egualmente violato l'art. 117 Cost., in quanto le disposizioni denunciate ponevano una disciplina analitica e dettagliata, non limitandosi dunque a dettare i principi fondamentali.

In particolare, poi, avverso il comma 12 la Regione Toscana deduceva che la norma, rendendo applicabile alle Regioni quanto disposto dal comma 6, avrebbe vanificato le leggi regionali che hanno disciplinato procedure e titoli abilitativi per l'attività edilizia. Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna precisavano altresì che, seppure il denunciato comma 12 ritarda di novanta giorni l'applicazione del comma 6 consentendo alle leggi regionali di individuare quali degli interventi indicati dal medesimo comma continuassero ad essere assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia, tuttavia, da un lato, permaneva il carattere operativo e non di principio della disciplina statale; dall'altro, al legislatore regionale sarebbe stata lasciata soltanto la scelta "di fissare se per un certo intervento fosse necessario o meno il previo provvedimento, mentre i commi 8, 9 e 10, che pure contenevano mere norme procedurali e di dettaglio, apparivano intangibili da parte del legislatore regionale". Sempre le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna svolgevano ulteriori considerazioni sull'incostituzionalità del comma 14, il quale delegava il Governo a modificare il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, per adeguarlo alle modifiche disposte dalla legge n. 443. Ad avviso delle ricorrenti, sarebbe stato il concetto stesso di testo unico a violare il riparto costituzionale delle competenze e ciò non soltanto per le materie "residuali regionali", nelle quali non è prevista, in linea di principio, alcuna interferenza della normativa statale, ma anche per le materie di competenza concorrente; per queste ultime la diretta disciplina operativa dovrebbe essere essenzialmente regionale, con il vincolo di conformazione ai principi della legislazione statale. Non sarebbe, pertanto, possibile emanare un "testo unico" delle disposizioni relative ad una materia concorrente, giacché un simile testo conterrebbe norme statali per le quali sarebbe naturale la impossibilità di applicazione in ambito regionale "se non attraverso il vincolo che i principi esercitano sulla legislazione regionale, per definizione esclusa dal testo unico". Risulterebbe, poi, paradossale - sostenevano ancora le ricorrenti - la concezione di un testo unico (come nel caso dell'edilizia) delle disposizioni statali legislative e regolamentari, atteso che già nel precedente assetto costituzionale non poteva aversi, nelle materie di competenza legislativa regionale, una normativa statale regolamentare... (v. *Ritenuto in fatto*, punti 1-7)

La Corte costituzionale, riuniti i giudizi, 1) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive); 2) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3-*bis*, della medesima legge, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti); 3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 21

dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe; 4) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe; 5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come sostituito dall'articolo 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 6) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), m), n) e o), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe; 7) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe; 8) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera n), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe; 9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come sostituito dall'articolo 13, comma 5, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 10) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe; 11) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe; 12) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 14, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe; 13) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1- *bis*, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, introdotto dall'articolo 13, comma 4, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 14) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1 e 11, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 15) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale); 16) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate; 17) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 13 e 15 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, 118 e 120 della Costituzione e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, agli

articoli 19, 20 e 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe; 18) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe; 19) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe; 20) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe; 21) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 7, lettera e), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117, commi terzo quarto e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e agli articoli 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe; 22) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6, e 9; e 13, commi 5 e 15, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe; 23) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2, 3, 4 e 5, sollevate, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe; 24) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 25) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana, e, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 26) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 27) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, in relazione all'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 28) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 6 e 9, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 29) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 5, e 13 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi

terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 30) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 31) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 32) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 76 e 117 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 33) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe; 34) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 17, 18, 19, commi 1 e 3, e 20 del decreto legislativo 19 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe; 35) *dichiara* la illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443); 36) *dichiara* inammissibile il ricorso proposto dal Comune di Vercelli "per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione" avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198.

Sulla sent. n. 303/2003 la letteratura è molto ampia: S. Bartole, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303/2003), in *Le Regioni*, 2-3/2004; L. Violini, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny, *ivi*; A. D'Atena, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, in *Giur. Cost.*, 2776 ss. 2003; A. Anzon, Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost. n. 303/2003), *ivi*, 2782 ss. ; A. Moscarini, Sussidiarietà e supremacy clause, sono davvero perfettamente equivalenti?, *ivi*, 2791 ss.; A. Gentilini, Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità, *ivi*, 2805; Q. Camerlengo, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sent. n. 303/2003 della Corte costituzionale, in www.forumcostituzionale.it; F. Cintioli, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sent. n. 303/2003, *ivi*; E. D'Arpe, La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003, *ivi*; A. Morrone, La Corte costituzionale riscrive il Titolo V ? , *ivi*; 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. 303/2003) *ivi*; R. Dickmann, La Corte costituzionale attua ed (integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303), in www.federalismi.it; L. Torchia, In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale), in www.astridonline.it.

(15) Il principio di sussidiarietà è principio di derivazione comunitaria, enunciato per la prima volta nel Trattato di Maastricht, poi recepito *medio tempore* dalla riforma - a Costituzione invariata - varata con la ben nota legge n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini), e dal successivo decreto delegato n. 112/1998. Ma è solo con la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione (attuata, da ultimo, con la legge costituzionale n. 3/2001) che esso assurge al rango di principio costituzionale (art. 118, 1 co., per la sussidiarietà verticale e 4 co., Cost., per la sussidiarietà orizzontale).

(16) Parla di «nuovo e inedito "parallelismo" fra amministrazione e legislazione che viene argomentato nella sentenza» L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative)... cit.*; di "parallelismo rovesciato" o espresso in forma *moderata*, A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare)... cit.* Riferisce, inoltre, l'autore che «l'espansione della sussidiarietà al campo della legislazione era già stata propugnata, tra gli altri, da O.

Chessa, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V*, in AA. VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, 173 ss. >>; ma, soprattutto, contestando, in via generale, alla Corte la responsabilità di avere "debordato" dagli *argini stretti* del dettato costituzionale, pone in evidenza una rilevante "asimmetria", nel rapporto tra le fonti, individuabile nell'aver "privato", pur conformandosi al principio di separazione delle competenze nei rapporti tra le fonti di Stato e Regioni, i regolamenti statali della capacità di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario, mercè un'interpretazione dell'art. 117, 6 co., Cost. difforme da quella che assoggetterebbe, proprio in virtù di questa norma, la potestà regolamentare dello Stato alla regola del parallelismo collocandola, ad opera degli stessi principi di sussidiarietà ed adeguatezza, accanto alle funzioni amministrative e legislative. In altre parole, si rimprovera alla Corte di non aver saputo portare *ad consequentias* il proprio *iter* "speculativo", conformandosi sostanzialmente non al principio di separazione ma a quello di gerarchia delle fonti (anche) nel rapporto tra ordinamento statale e regionale.

Non è possibile affrontare in questa sede *funditus* il problema relativo al rapporto delle funzioni legislative e amministrative di Stato, Regioni e Comuni, nel quadro dell'ordinamento costituzionale dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Basti accennare, come già rilevato in dottrina, che la sentenza n. 303/2003 configura una vera e propria inversione della vecchia "regola" del parallelismo che, nel testo costituzionale anteriore alla riforma del 2001, stabiliva appunto una sorta di parallelismo delle funzioni fra potestà legislativa regionale (art. 117 Cost.) e competenze amministrative (art. 118 Cost.), in ossequio al quale l'amministrazione costituiva attuazione e/o esecuzione del potere legislativo di guisa che il soggetto titolare della funzione legislativa in una determinata materia disponeva delle funzioni amministrative nella medesima materia (con possibilità di delega e/o attribuzione ad altro soggetto). Tuttavia, proprio la riforma costituzionale del 2001 ha operato la distinzione fra i differenti criteri di riparto rispettivamente delle funzioni legislative (art. 117, commi 2, 3, e 4, Cost. v. *supra*) e di quelle amministrative (ex art. 118, comma 1, Cost. attribuite prima, in forma di clausola generale, ai Comuni e poi, in via di eccezione, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) in luogo della riformulazione della "regola" del parallelismo. Pertanto, quel che è più evidente, prima di tutto, è il fatto che l'integrazione delle funzioni legislative con quelle amministrative, complessivamente valutata, così come viene strutturandosi, si riveli suscettibile di sollevare, nel nuovo modello istituzionale, a seconda dei casi, cioè in ragione della differente articolazione fra di esse, più di un problema funzionale e/o di carattere applicativo; ma, oltre a ciò, di rilievo è, appunto, anche la circostanza che, originatasi dalla sentenza n. 303/2003 una vera e propria "reviviscenza" del principio del parallelismo, esso sia stato elaborato, da parte del Giudice delle leggi, attraverso una scepsti interpretativa inusitata, in quanto capace di dare luogo ad una configurazione effettivamente invertita - non sufficiente però, ad avviso della Corte, a coinvolgere anche la funzione regolamentare dello Stato - rispetto a quella tradizionale ante riforma, in virtù della quale non sono più le funzioni amministrative a seguire quelle legislative, bensì queste ultime - sulla base del principio di legalità - ad essere "agganciate" alle prime.

(17) Cfr., in tal senso, L. Torchia, cit., 3: << *La portata della decisione si estende alla competenza statale esclusiva o concorrente, restando impregiudicata la soluzione per i casi di competenza regionale residuale di cui all'art. 117, comma 4, anche se, come si vedrà, il tipo di argomenti utilizzati nella sentenza tocca direttamente le basi e i principi generali dell'assetto costituzionale dettato con il nuovo Titolo V e ha quindi valenza, almeno potenzialmente, oltre lo specifico caso in esame* >>.

(18) Così A. D'Atena, *Verso una riconsiderazione della c.d. collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, I, 3382.

(19) Si occupa delle "intese" nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni il d. lgs. n. 281/1997. Sul "sistema delle Conferenze" v., ex multis, P.A. Capotasti, *Regione: IV Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma, 1991; G. Mor, *Tra Stato-Regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997, 514 ss.; F. Pizzetti, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss.; P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *i v i*, 547 ss.; F.S. Marini, *La*

“pseudocollaborazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni, in *Rass. Parl.*, 2001, 649 ss.; *I. Ruggiu*, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195 ss.; *R. Bin*, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in www.forumcostituzionale.it

(20) *A. Concaro*, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni...* cit., 82

(21) Nella legislazione recente, si vedano, ad esempio, l'art. 8 comma 3 e 15 della legge n. 93/2001 (recante «Disposizioni in campo ambientale»), in materia, rispettivamente, di istituzione di aree naturali protette e di attività mineraria; l'art.1 della legge n. 443/2001 (recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive»), il quale dispone che l'individuazione delle opere strategiche avvenga «d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o le Province autonome interessate»; l'art. 52 della legge 448/2001 (recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria del 2002»), il quale dispone interventi vari «d'intesa con le regioni interessate»; l'art.1 del d.l. n. 7/2002, convertito in legge n. 55/2002 (recante «Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale») il quale dispone che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti in esso indicati sia rilasciata «d'intesa con la Regione interessata»; l'art. 1 del d.l. n. 245/2002 (recante «Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle Regioni Molise, Sicilia, Puglia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile»), il quale prevede «l'intesa con i Comuni interessati» per il compimento di tutte le opere interessate alla ricostruzione; l'art. 80 della legge 289/2002 (recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria del 2003»), il quale dispone che l'erogazione di una serie di contributi a favore delle aree colpite da eccezionali avversità atmosferiche avvenga «d'intesa con le regioni interessate»; l'art. 42 della legge n. 3/2003 (recante «Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione»), il quale, nel fissare i principi e i criteri direttivi della delega per la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni, dispone che le relative modalità e condizioni vengano fissate dal Ministero della salute «d'intesa con la regione interessata»: l'art. 16 della legge n.112/2004 (recante «Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del Testo Unico della radiotelevisione»), il quale attribuisce a regioni e province autonome la legittimazione a stipulare specifici contratti con la concessionaria del servizio pubblico, «previa intesa con il Ministero delle comunicazioni interessate», così, *A. Concaro*, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, 86, nota 25, Milano, 2005.

(22) Con ricorso notificato il 27 marzo 2002, depositato il 4 aprile 2002 e iscritto al n. 30 del 2002 del registro ricorsi, la Regione Umbria sollevava questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 77, secondo comma; 120, secondo comma; 117, primo comma, secondo comma lettera *m*), e terzo comma, nonché 118, primo e secondo comma, Cost. In subordine e più specificamente, la Regione Umbria impugnava: l'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5, del d.l. n. 7 del 2002, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.; l'art. 1, commi 2, 3, 4 e 5, del medesimo d.l., per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione. Premetteva la Regione che il d.l. n. 7 del 2002, emanato «al fine di evitare l'imminente pericolo di interruzione dell'energia elettrica su tutto il territorio nazionale» e per garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale, disponeva, all'art. 1, che la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica e ripotenziamento, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili per il loro esercizio, fossero dichiarate opere di pubblica utilità. Titolo per la costruzione e l'esercizio dell'impianto era rappresentato dall'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero delle attività produttive, sostitutiva di ogni atto autorizzativo, comunque denominato, previsto dalle norme vigenti. Lo stesso art. 1 disponeva poi che al procedimento autorizzatorio fossero chiamate a

partecipare le amministrazioni interessate, applicandosi i principi di semplificazione e la disciplina di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e che dovesse essere raggiunta l'intesa con la Regione interessata, senza peraltro che fossero specificati i termini e le modalità della partecipazione e dell'intesa. Sosteneva la Regione Umbria che il decreto-legge impugnato avesse violato innanzitutto l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto sarebbe stato emanato in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza...Ciò posto, la ricorrente riteneva che il d.l. censurato fosse stato emanato in assenza delle condizioni di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., dal momento che la necessità di evitare l'imminente pericolo di interruzione di energia elettrica, affermata nel decreto, non si sarebbe fondata su nessun dato certo. Neppure poteva essere ravvisata una situazione di straordinaria urgenza nella recente liberalizzazione dell'attività di produzione di energia elettrica, avvenuta con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato dell'energia elettrica). Quanto al contenuto delle disposizioni impuginate, la Regione Umbria osservava che la normativa impugnata contrastasse con l'art. 117 Cost., in quanto - in una materia assegnata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, qual è quella della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - il Governo sarebbe intervenuto adottando norme di dettaglio, anche di tipo procedurale, anziché limitarsi a dettare norme di principio...Neppure poteva ritenersi che la materia dell'energia sia riconducibile alla legislazione esclusiva dello Stato sotto altro titolo, ad esempio in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il d.l. n. 7 del 2002 inoltre, nell'attribuire il potere autorizzatorio allo Stato, in sostituzione delle "autorizzazioni, concessioni ed atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti" (art. 1, comma 1), avrebbe violato l'art. 118, primo e secondo comma, Cost. L'esigenza di assicurare l'erogazione dell'energia elettrica su tutto il territorio nazionale, infatti, non sarebbe sufficiente per "riconoscere all'ordinamento centrale una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale in materia". Inoltre, l'art. 1, commi 2, 3 e 5, del d.l. impugnato lederebbe le funzioni di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali assegnate alla competenza normativa della Regione e sarebbe incompatibile con il ruolo che l'art. 118 Cost. riconosce per le funzioni amministrative, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni...Neppure sarebbe possibile individuare nell'atto di decretazione d'urgenza una manifestazione del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., non ricorrendo i presupposti e le forme previste da tale disposizione. Di qui la prospettata violazione degli artt. 77, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione. Infine, l'art. 1, comma 2, del d.l. impugnato, nello stabilire che il procedimento previsto si svolge d'intesa con la Regione interessata, senza tuttavia stabilire i tempi e le modalità di tale intesa, contrasterebbe con il principio di leale collaborazione. D'altronde il generico richiamo al rispetto dei principi di semplificazione amministrativa e delle modalità dettate dalla legge n. 241 del 1990, non sarebbe sufficiente a garantire il rilievo degli interessi della comunità regionale, in aperta violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione; tanto più che il decreto, all'art. 1, commi 3 e 5, "risulta sostitutivo sia della autorizzazione integrata che di tutte le autorizzazioni ambientali di competenza dei diversi enti coinvolti e sospensivo dell'efficacia dell'Allegato IV del d.P.C.m. 27 dicembre 1988 e del d.P.R. n. 53 del 1998", senza prevedere forme di coinvolgimento e di partecipazione, con idonee modalità procedurali di tutti gli interessati. Per gli stessi motivi sarebbe stato, da ultimo, illegittimo anche l'art. 1, comma 4, del decreto impugnato, per la parte in cui estendeva le disposizioni di cui ai commi precedenti anche "ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del ... decreto". Con ricorso notificato il 31 maggio 2002, depositato il 6 giugno 2002 e iscritto al n. 39 del 2002 del registro ricorsi, la Regione Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale). Con tale ricorso, la Regione, riproponeva le medesime censure già mosse nei confronti del d.l. n. 7 del 2002 con riferimento alle norme di questo convertite senza modificazioni. Inoltre, la ricorrente muoveva

ulteriori censure sia avverso la legge di conversione nel suo complesso, in quanto contrastante con gli artt. 77, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., sia nei confronti delle disposizioni che hanno modificato le norme del d.l. n. 7 del 2002. Innanzitutto, si lamentava la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Ribadite le argomentazioni a sostegno della censurabilità da parte delle Regioni delle violazioni dell'art. 77 Cost., la Regione Umbria affermava che l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nel convertire il decreto-legge, avrebbe rivelato l'inesistenza di uno dei presupposti della decretazione d'urgenza, non individuandolo più nell'"imminente pericolo" di interruzione della fornitura di energia elettrica, ma, più semplicemente, nel solo "pericolo" della medesima. La ricorrente, con argomentazioni non dissimili da quelle sopra richiamate, ribadiva inoltre che non ricorressero neppure i presupposti per ravvisare nella fattispecie una manifestazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. Di talché la legge di conversione sarebbe stata quindi interamente illegittima in quanto essendo stato esercitato il potere di decretazione d'urgenza in totale carenza di presupposti, sarebbe essa stessa affetta di un grave vizio *in procedendo*. Quanto alle singole disposizioni della legge, veniva innanzitutto censurato l'art. 1, comma 1, che - nel convertire il decreto impugnato - aveva precisato che le sue previsioni valessero fino alla determinazione dei principi fondamentali della materia in attuazione dell'art. 117 Cost., e comunque non oltre il 31 dicembre 2003, previa intesa in sede di Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome (cfr. Allegato, cpv. 1). Tale norma, secondo la ricorrente, sarebbe stata in contrasto con l'art. 117 Cost., in quanto avrebbe superato i confini assegnati alla normativa statale in materie di competenza ripartita. E tale vizio non sarebbe stato escluso dalla natura transitoria della disciplina, la quale, anzi, sarebbe stata addirittura "eversiva", poiché lo Stato si sarebbe arrogato il potere di disciplinare nel dettaglio, con norme immediatamente efficaci, materie che la Regione avrebbe fin da allora avuto il diritto di disciplinare entro il quadro dei principi desumibili dalle leggi vigenti. Illecita ed arbitraria sarebbe stata quindi l'assegnazione di un termine da parte dello Stato alle Regioni per esercitare una loro competenza costituzionalmente garantita. La Regione Umbria lamentava poi la violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., ad opera dell'art. 1, comma 1, della legge di conversione, che modifica l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 7 del 2002 (Allegato, cpv. 3), e dell'art. 1, comma 1, della medesima legge, che introduce il comma 3- *bis* all'art. 1 del citato d.l. (Allegato, cpv. 4). La prima norma subordina il rilascio dell'autorizzazione alla acquisizione del parere del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere da realizzare, ma dispone che il rilascio di tale parere non può incidere sul rispetto del termine per la conclusione del procedimento, individuato dal comma 2 del decreto-legge in centottanta giorni. In tal modo, ad avviso della ricorrente, gli enti locali sarebbero stati sostanzialmente privati del potere di intervenire efficacemente su provvedimenti diretti ad incidere sul loro territorio, né sarebbero stati correttivi sufficienti a compensare la perdita di rilevanza delle Regioni e delle autonomie locali rispetto al potere decisionale dello Stato la previsione della facoltà delle Regioni di "promuovere accordi tra il proponente e gli enti locali interessati dagli interventi di cui al comma 1 per l'individuazione di misure di compensazione e riequilibrio ambientale" né la costituzione, tra il Ministero delle Attività produttive, le Regioni, l'Unione delle province d'Italia e l'Associazione nazionale dei comuni italiani, di un "comitato paritetico per il monitoraggio congiunto dell'efficacia delle disposizioni del decreto e la valutazione dell'adeguatezza della nuova potenza installata". Per il resto, nei confronti delle norme non modificate in sede di conversione, la Regione Umbria riproponeva le medesime censure mosse avverso le corrispondenti norme del d.l. n. 7 del 2002... Contro l'intera legge n. 55 del 2002 la Regione Basilicata proponeva ricorso notificato l'8 giugno 2002, depositato il 17 giugno 2002 e iscritto al n. 40 del 2002 del registro ricorsi, lamentando la violazione degli artt. 117 e 118 Cost.... Contro l'intera legge n. 55 del 2002, proponeva ricorso notificato l'8 giugno 2002, depositato il 17 giugno 2002 e iscritto al n. 40 del 2002 del registro ricorsi anche la Regione Basilicata, lamentando la violazione degli artt. 117 e 118 Cost....Anche la Regione Toscana aveva proposto ricorso, notificato il 7 giugno 2002, depositato il 17 giugno 2002 e iscritto al n. 41 del 2002 del registro ricorsi, avverso l'intera legge n. 55 del 2002, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost....A sostegno della asserita violazione dell'art. 118 Cost., la

Regione Toscana prospettava argomenti del tutto analoghi a quelli fatti valere dalla Regione Basilicata Cfr. punti 1-5 del *Ritenuto in fatto*).

La Corte riuniti i giudizi, *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso il decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale) e avverso il decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 77, secondo comma, 120, secondo comma, 117, primo comma, secondo comma lettera *m*), e terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe; *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Basilicata e Toscana avverso il decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli articoli 117, terzo comma e 118 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe; *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l'art. 1, commi 1, 2, 3 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002 n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 117, primo comma e terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe; *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l'art. 1, commi 2, 3, 4 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante – Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Sulla sentenza n. 6 del 2004 , cfr. F. Bilancia, La riforma del Titolo V della Costituzione e la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari”, in *Giur. Cost.*, 137 ss., 2004; S. Agosta, La Corte costituzionale dà la... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale) e Omar Chessa, Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto, ambedue in www.forumcostituzionale.it.

(23) Cfr. *O. Chessa* cit., 6

(24) *S. Agosta* cit., 3

(25) Con ricorso notificato in data 15 novembre 2002, la Regione Toscana sollevava conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in relazione al decreto di quest'ultimo del 19 settembre 2002, con il quale il dott. Ruggero Barbetti era stato nominato Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano, affermando che non spettasse al Ministro dell'ambiente, in mancanza della prescritta intesa con la Regione Toscana , provvedere alla nomina in oggetto e che, per conseguenza, fosse annullato il d.m. impugnato in relazione da un lato agli artt. 117 e 118 della Costituzione, e dall'altro agli artt. 5 e 97 della stessa Costituzione. La ricorrente esponeva che, istituito l'anzidetto Parco nazionale con d.P.R. 22 luglio 1996 (Istituzione dell'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano) e venuto a scadenza il 6 marzo 2002 il mandato del Presidente dell'Ente, il Ministro dell'ambiente, con nota del 1° marzo 2002, essa avesse richiesto l'intesa del Presidente della Regione Toscana sulla nomina del presidente dell'Ente Parco – individuato dal Ministro nella persona del dr. Ruggero Barbetti – ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 6 dicembre 1991 (Legge quadro sulle aree protette). In risposta alla suddetta richiesta ministeriale, la Regione Toscana , con nota del 15 marzo 2002, comunicava il proprio diniego all'intesa relativa alla nomina del dr. Ruggero Barbetti. La ricorrente, inoltre, pur senza proporre un nome alternativo, considerata la rilevanza che la carica in oggetto rivestiva non solo a livello locale ma anche nazionale, e ritenuto necessario procedere preliminarmente ad una verifica congiunta circa la situazione attuale e gli orientamenti generali che avrebbero guidato la

nuova amministrazione, chiedeva al Ministro un incontro onde raggiungere l'intesa per la nomina del nuovo Presidente dell'Ente parco. Il Ministro dell'ambiente non rispondeva a questa richiesta di incontro della Regione e, venuti a scadenza i termini per la proroga degli organi amministrativi, provvedeva a nominare il dott. Silvio Vetrano quale Commissario straordinario dell'Ente fino al 21 settembre 2002. Il periodo per il quale il dott. Silvio Vetrano era stato nominato Commissario straordinario dell'Ente Parco trascorreva però senza che tra Regione e Ministro ci fossero più contatti per raggiungere una intesa. In data 26 settembre 2002 perveniva alla Regione Toscana un decreto del Ministro dell'ambiente con il quale quest'ultimo nominava Commissario straordinario il dr. Ruggero Barbetti (la stessa persona sottoposta dal Ministro alla Regione per l'intesa con nota del 1° marzo 2002) "fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo". Secondo la ricorrente tale nomina ledeva le prerogative costituzionali della Regione, perché violava il principio di leale cooperazione e gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, in quanto - in presenza dell'art. 9, comma 3, della legge n. 341 del 1991, secondo cui il presidente dell'Ente parco "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" - non è assolutamente prevista, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa sulla nomina del Presidente, la nomina da parte del Governo di un Commissario straordinario, né il potere di nominare quest'ultimo può discendere dall'art. 9, comma 1, della legge da ultimo citata, che stabilisce soltanto che l'Ente parco è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente. Sosteneva ancora la ricorrente che l'intesa rappresenta lo strumento essenziale per assicurare l'attuazione del principio di leale cooperazione, che essa trova un esplicito fondamento nell'art. 5 della Costituzione e deve presiedere e regolare l'esercizio delle competenze interferenti di Stato e Regioni, consentendo di conciliare gli interessi di cui sono portatori tali enti, dotati entrambi di rilevanza costituzionale. In particolare la ricorrente richiamava le pronunce che hanno definito l'intesa come lo strumento che si esplica "in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa ([sent. n. 351/1991](#)), e, ancora, come una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo, e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa" ([sent. n. 116/1994](#); [21/1991](#)). Questo concetto di intesa c.d. "in senso forte", risultava avvalorato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha accresciuto l'autonomia regionale e riconosciuto a Stato e Regioni una posizione di parità e di equiordinazione, rendendo, quindi, ancor più necessario rispetto al passato che l'intesa sia interpretata ed applicata nel significato di strumento per la codeterminazione paritaria dell'atto. In questi termini deve essere considerata - prosegue la ricorrente - l'intesa prevista dall'art. 9 della legge n. 394 del 1991, giacché il presidente è organo fondamentale dell'Ente parco e ne determina in modo incisivo le scelte, le quali interferiscono con le potestà costituzionalmente riservate alla potestà legislativa concorrente delle regioni nella materia del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di quella esclusiva nelle materie dell'agricoltura, del turismo e della caccia. Argomentava ancora la ricorrente che quando il legislatore ha voluto assegnare allo Stato il potere di provvedere anche in mancanza di intesa, lo ha espressamente previsto (viene citato a tal proposito l'art. 3 del d. lgs. n. 281/97 ove, nel disciplinare le intese con la Conferenza Stato-Città autonomia locali, è stato stabilito che se l'intesa con la Conferenza non è raggiunta entro trenta giorni, il Consiglio dei ministri può provvedere in mancanza dell'intesa, previa adeguata motivazione). La ricorrente deduceva, poi, la violazione dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici in relazione all'art. 97 della Costituzione. Il Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano veniva nominato, con decreto del 19 settembre 2002, "fino alla nomina del Presidente dell'Ente medesimo". La mentava, quindi, la Regione Toscana che si trattava di un termine rimesso all'esclusiva volontà del Ministro, il quale poteva prorogare così all'infinito la durata dell'incarico del Commissario straordinario. (Cfr.

punto 1 del *Ritenuto in fatto*).

La Corte *dichiara* 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 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 dello stesso Ente e per l'effetto annullava il decreto del Ministro dell'ambiente 19 settembre 2002 di nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Sulla sentenza n. 27 del 2004, cfr. S. Agosta, La Corte aggiunge nuovi tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sent. n. 27/2004) e M. Cecchetti, Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi, ambedue in www.forumcostituzionale.it.

(26) La Regione Emilia Romagna, con ricorso notificato il 19 dicembre 2003, depositato il successivo 24 dicembre e iscritto al n. 37 del registro conflitti del 2003, sollevava conflitto di attribuzione in relazione alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE del 1° agosto 2003, n. 67 (*Primo programma delle opere strategiche – Legge n. 443/2001 – Metro leggero automatico di Bologna*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 258, Serie generale, del 6 novembre 2003, per violazione degli artt. 117, 118 e 136 (in relazione al giudicato costituzionale di cui alla sentenza [n. 303 del 2003](#)) della Costituzione; dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*); dell'art. 3, comma 6, lettera b), del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (*Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*), nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. In via preliminare la Regione evidenziava come il ricorso non fosse rivolto a contrastare la realizzazione di un sistema di trasporto rapido collettivo per l'area di Bologna, ma si riferisse agli "atti con i quali lo Stato aveva unilateralmente proceduto alla ideazione, localizzazione e persino approvazione del *progetto preliminare* di una specifica opera denominata Metro leggero automatico di Bologna". Ciò in quanto non solo la Regione non sarebbe stata coinvolta nell'approvazione del Programma delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale unilateralmente adottato il 21 dicembre 2001, ma la impugnata deliberazione del CIPE sarebbe stata assunta avendo invitato alla relativa riunione il Presidente della Regione meno di ventiquattro ore prima e nonostante la Regione avesse già provveduto a manifestare il proprio dissenso. La Regione ricorrente sottolineava come l'opera in questione si collocasse tra le infrastrutture di interesse strategico contemplate dalla legge n. 443 del 2001 e dal decreto legislativo n. 190 del 2002. La Regione Emilia-Romagna richiama, al riguardo, la sentenza [n. 303 del 2003](#) di questa Corte, con la quale si sarebbe individuata, come elemento essenziale per il rispetto delle competenze costituzionali delle Regioni, nella materia *de qua*, la previsione di una intesa tra Stato e Regioni alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina relativa a questo tipo di opere; si sarebbe inoltre stabilito che l'intesa delle Regioni interessate avrebbe potuto sopraggiungere successivamente alla unilaterale individuazione delle opere da parte del CIPE effettuata con deliberazione del 21 dicembre 2001, ma che in tal caso la Regione non sarebbe stata vincolata sino al raggiungimento dell'intesa stessa. Ancora, nella già citata decisione della Corte costituzionale sarebbe stato stabilito che l'intesa sul progetto preliminare dell'opera strategica, in effetti contemplata dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, deve essere considerata quale elemento cui è subordinata l'efficacia stessa del progetto preliminare dell'opera contenuta nel menzionato programma. La ricorrente, in punto di fatto, evidenziava come – per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna – nessuna intesa fosse ancora intervenuta sulla individuazione delle infrastrutture di interesse strategico insistenti sul proprio territorio, con la conseguenza che "nessun atto ulteriore della procedura" potesse essere legittimamente compiuto. Nel caso in questione, invece, la procedura sarebbe andata avanti con l'approvazione del "progetto preliminare di un'opera attuativa di un programma ancora inefficace". Ciò che non

potrebbe non condurre alla illegittimità dell'atto in questione, rappresentando peraltro quest'ultimo una "evidente violazione delle prerogative costituzionali della Regione Emilia-Romagna". La ricorrente lamentava inoltre la violazione delle proprie prerogative costituzionali anche a causa della tardiva convocazione del Presidente della Regione, in violazione dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 443 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione. La disposizione citata, infatti, prescriverebbe la integrazione del CIPE da parte dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate in occasione della approvazione del progetto preliminare e definitivo delle opere. In punto di fatto, nel ricorso si affermava che, fissata per la data del 1° agosto 2003 la riunione del CIPE, solo il giorno precedente sarebbe stata spedita al Presidente della Regione Emilia-Romagna una nota con l'invito a parteciparvi, prevedendosi inoltre la possibilità della partecipazione di un componente della Giunta regionale, in sostituzione del Presidente e su delega apposita da parte di quest'ultimo. Tale ultima previsione, secondo la Regione – oltre ad essere illegittima in quanto non contemplata dall'art. 1 della legge n. 443 del 2001 ed in esplicito contrasto con l'art. 1, comma 5, del regolamento del CIPE – sarebbe stata "evidente segno dell'imbarazzo" causato dalla consapevolezza della convocazione tardiva. Comunque, il preavviso dato a meno di ventiquattro ore dalla riunione avrebbe reso senz'altro illegittima la deliberazione impugnata, adottata nella relativa seduta. Al riguardo, andrebbero considerate, secondo la ricorrente, anche le disposizioni del regolamento del CIPE che prescrivono la convocazione delle riunioni almeno cinque giorni prima, la preparazione delle stesse da parte delle apposite commissioni, nonché la partecipazione a queste ultime del Presidente della Regione interessata o di un suo delegato. Da ultimo, la Regione lamentava la violazione delle proprie prerogative costituzionali a causa dell'approvazione dell'atto impugnato da parte del CIPE, nonostante la Regione avesse già formalmente manifestato il proprio dissenso in merito, nonché a causa della mancata attivazione delle procedure volte al superamento del dissenso stesso. La ricorrente, al riguardo, evidenziava come la Giunta regionale, con delibera n. 848 del 14 maggio 2003, avesse manifestato "l'impossibilità per la Regione Emilia-Romagna di esprimere una valutazione positiva ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002", precisando inoltre la propria disponibilità a "considerare ogni proposta tecnica di soluzione adeguata". Nel ricorso si lamentava la mancanza – in seguito a tale presa di posizione da parte della Regione – di una nuova fase interlocutoria formale, o comunque della attivazione della specifica procedura di composizione del dissenso contemplata dall'art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2002. Viceversa, la delibera oggetto del presente giudizio si sarebbe limitata a dare atto del dissenso regionale (pur fraintendendone il senso, secondo la ricorrente), senza tuttavia trarne le dovute conseguenze, e dunque approvando il progetto il questione. La Regione, infatti, avrebbe affermato "l'inaccettabilità, allo stato attuale, del progetto per una pluralità di ragioni"; in particolare, sarebbero stati svolti rilievi critici in relazione ai profili dei "percorsi previsti", della "stima della domanda potenziale" (ritenuta decisamente sopravvalutata), della "analisi e valutazione economica del progetto", dei "parcheggi di interscambio", nonché in relazione a quello denominato "infrastruttura", lamentandosi la distanza eccessiva tra le fermate. La delibera impugnata, viceversa, secondo la ricorrente si sarebbe ad affermare che quest'ultima si sarebbe "espressa sfavorevolmente sulla localizzazione della linea 2", nonché che avrebbe "fatto proprie le osservazioni formulate dalla Provincia di Bologna in ordine ad alcuni profili di carattere ambientale". In base alle argomentazioni esposte, la Regione Emilia-Romagna chiedeva che venisse dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al CIPE, di approvare, in assenza dell'intesa con la Regione stessa sul Programma delle infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare nel territorio della Regione e nonostante l'espresso motivato dissenso di quest'ultima, il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna; conseguentemente, nel ricorso si chiedeva di annullare la impugnata delibera del CIPE. Si costituiva, con atto depositato il 7 gennaio 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso della Regione fosse considerato inammissibile o, comunque, infondato nel merito. L'inammissibilità del ricorso sarebbe derivata dalla sua

tardività. Ciò in quanto, "avendo la Regione partecipato alla delibera CIPE attraverso il proprio Assessore", il termine per la proposizione del conflitto decorrerebbe dalla data della delibera e non dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. In secondo luogo, la difesa erariale osservava che, "successivamente alla suddetta delibera era intervenuta la formale intesa tra lo Stato e la Regione ricorrente, sottoscritta il 19 dicembre 2003, determinandosi perciò la sostanziale acquiescenza al provvedimento CIPE impugnato". Nel merito, l'Avvocatura dello Stato sosteneva che la deliberazione del CIPE potesse essere legittimamente adottata anche in mancanza dell'intesa, "ancorché la sua definitiva efficacia fosse subordinata al riconoscimento, da parte della Regione, del preminente interesse statale dell'opera". Ciò, in applicazione del principio di sussidiarietà. La doglianza regionale concernente il "ridotto preavviso" della riunione del CIPE, inoltre, non avrebbe assunto "particolare rilevanza": ciò in quanto, comunque, la Regione avrebbe avuto la possibilità di partecipare, "come in effetti si era verificato". Quanto al mancato consenso della Regione, la difesa erariale riteneva puntualmente rispettato il disposto della legge n. 443 del 2001 e del d.lgs. n. 190 del 2002: ciò in quanto il CIPE avrebbe "stralciato dal progetto tutte le parti dell'opera sulle quali era stato manifestato dalla Regione un dissenso riguardo alla localizzazione". Gli "ulteriori motivi di dissenso", invece, sarebbero stati "superati" dalla proposta avanzata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla quale non era stato formalmente rilevato un dissenso regionale. In data 9 aprile 2004 la Regione Emilia-Romagna depositava una istanza di sospensione cautelare dell'atto impugnato, a causa del progredire delle attività ministeriali di attuazione della deliberazione impugnata, malgrado alcune proposte della Regione di riaprire la procedura concertativi. In data 27 maggio il Presidente del Consiglio depositava una memoria con la quale, ribadita l'inammissibilità del ricorso, affermava l'infondatezza della istanza cautelare presentata dalla Regione Emilia Romagna. Con ordinanza [n. 195 del 2004](#) – pronunciata all'esito della camera di consiglio del 9 giugno 2004, nella quale erano stati sentiti i difensori delle parti – respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso, la Corte respingeva l'istanza di sospensione della deliberazione impugnata, proposta dalla Regione Emilia-Romagna, per l'"assenza del *periculum in mora*", a causa della inidoneità dell'atto impugnato a produrre effetti pregiudizievoli irreversibili, anche "alla luce della già avvenuta fissazione della trattazione del merito del ricorso". La Regione Emilia Romagna, in prossimità dell'udienza pubblica, depositava una memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso. In particolare, la ricorrente ribadiva di aver manifestato, in numerose occasioni, il proprio dissenso in relazione al progetto dell'opera in questione. Ciò, nella prospettiva della Regione, avrebbe dovuto necessariamente condurre ad attivare le formali procedure concertative previste dalla legge per il superamento del dissenso. Sempre ad avviso della ricorrente, anche a volersi attenere al verbale della riunione CIPE (la cui completezza peraltro era espressamente contestata dalla ricorrente) – l'asserito silenzio dell'assessore regionale nel corso della predetta riunione non sarebbe stato affatto sufficiente a legittimare gli organi statali a ritenere superato un motivato dissenso espresso dalla Giunta tramite formale delibera; infatti, l'intesa richiesta per l'opera in questione, da raggiungere in base al principio di lealtà, non potrebbe che consistere in una "positiva manifestazione di volontà dell'organo regionale" legittimato, non potendo l'intesa della Regione "formarsi ... all'insaputa di essa, in contrasto con le sue palesi determinazioni ed al di fuori di procedure legittime ed ispirate al principio di leale collaborazione" (Cfr. Punti 1-8 del *Ritenuto in fatto*).

La Corte, *dichiara* che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE, approvare il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna in assenza del consenso, ai fini dell'intesa sulla localizzazione, della Regione Emilia-Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale previste dall'art. 3, comma 6, lettera b), del d.lgs. n. 190 del 2002, e conseguentemente *annulla* la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE del 1° agosto 2003, n. 67 (*Primo programma delle opere strategiche- Legge n. 443/2001- Metro leggero automatico di Bologna*).

Sulla sentenza n. 233 del 2004, cfr. *I. Ruggiu, Trasporti a Bologna e*

leale collaborazione: un metro pesante...per una Metro leggera, in www.forumcostituzionale.it.

(27) A. Concaro cit., 92,

(28) Cfr. I. Ruggiu cit., 2

(29) Con ricorso notificato il 3 luglio 2004 e depositato il 12 luglio successivo, la Regione Lombardia aveva promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che fosse dichiarato che non spetta allo Stato, attraverso l'Agenzia del demanio, disciplinare l'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione Lombardia, appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato, nei termini e secondo le modalità di cui alla circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto « Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1 agosto 2003 n. 212 recante "Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'11 agosto 2003 s.o. n. 131/L ». Secondo la ricorrente, che aveva sollecitato l'annullamento – previa sospensione dell'esecuzione – dell'atto impugnato, sarebbero nella specie stati violati il principio di leale collaborazione e gli artt. 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. La circolare richiamata concerneva l'applicazione dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, introdotto dalla relativa legge di conversione. La norma prevede la cessione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato (escluso quello marittimo), che non siano sottoposte a tutela come beni culturali e ambientali, quando risultino interessate dallo sconfinamento di opere eseguite, entro il 31 dicembre 2002, su fondi attigui di proprietà altrui, in forza di concessioni edilizie o altri titoli legittimanti. Oggetto di alienazione può essere in particolare, nella ricorrenza delle condizioni indicate, un'area eccedente di tre metri il limite delle opere sconfiniate nel fondo di appartenenza pubblica. Secondo la ricorrente, la circolare dell'Agenzia del demanio vincolava gli uffici periferici ad alienazioni che non sarebbero state consentite dal dettato normativo, e comunque descriveva il relativo procedimento escludendo qualunque coinvolgimento dell'ente regionale, sebbene la gestione del demanio lacuale e idroviario, al di là del profilo dominicale, spetti in misura preponderante proprio alle Regioni. Anche sotto questo aspetto, il provvedimento si sarebbe discostato dalle previsioni di legge: è vero infatti che l'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 disciplina il procedimento senza far riferimento ad interventi dell'ente regionale, ma la norma non precluderebbe, ed anzi presupporrebbe, meccanismi di consultazione e raccordo. Nel ricorso si premetteva, a tale proposito, come l'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), stabilisce che alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio, e che i canoni ricavati dalla utilizzazione di quei beni sono introitati dalla Regione. In specifica relazione a tale norma (richiamata nel preambolo), in data 20 giugno 2002, la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e unificazione, per i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città e autonomie locali), ha convenuto quanto segue: « risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di "sdemanializzazione" (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi delle Autorità di bacino ». Secondo la ricorrente, una lettura dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003 che ne facesse discendere una deroga od un superamento del citato accordo del 2002 avrebbe comportato una violazione del principio di leale collaborazione ed una menomazione delle attribuzioni regionali di cui agli artt. 5, 114, 117, 118 e 119 Cost. Una interpretazione costituzionalmente orientata, di contro, consentirebbe di raccordare la disposizione alle norme applicative del principio di leale collaborazione, dando luogo alle necessarie forme di interlocuzione dell'ente regionale. L'impugnata circolare dell'Agenzia del demanio, sollecitando procedure applicative di totale disconoscimento delle attribuzioni regionali in

materia di tutela, vigilanza e gestione del demanio della navigazione interna, avrebbe violato tutte le disposizioni richiamate e avrebbe potuto assumere il significato di una forma di usurpazione di funzioni regionali » . Si assumeva nel ricorso che lo Stato, mediante l'atto impugnato, avrebbe violato il principio di leale collaborazione sotto un duplice profilo. Il primo consistente nella disapplicazione dell'accordo stipulato il 20 giugno 2002 in sede di Conferenza unificata: un accordo tanto più rilevante, nella prospettazione della ricorrente, in quanto strumentale anche all'assicurazione delle forme di intesa e coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost. in materia di tutela dei beni culturali. Un secondo e più generale profilo di violazione del principio di leale collaborazione consistente nel totale disconoscimento delle attribuzioni spettanti alle Regioni in materia di demanio idrico e lacuale. Al riguardo veniva richiamato l'art. 117, terzo comma, Cost. quanto alla potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, protezione civile, porti, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. A tali competenze si affiancherebbero quelle in materia di tutela dell'ambiente, di assetto idrogeologico, risorse idriche e difesa del suolo, di lavori pubblici pertinenti a materie di legislazione concorrente. Le Regioni vantano poi, a norma dell'art. 117, quarto comma, Cost., competenza esclusiva a proposito di navigazione interna, turismo, agricoltura, oltre che di lavori pubblici afferenti a dette materie. La ricorrente assumeva che l'interlocuzione regionale sarebbe imposta sia dal principio di leale collaborazione sia dall'art. 118, terzo comma, Cost., anche alla luce delle funzioni amministrative progressivamente conferite all'ente regionale, con riferimento ai beni demaniali in questione, in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare e sui canali navigabili ed idrovie, nonché in materia di porti lacuali e di porti di navigazione interna (artt. 4 e 5 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, recante «Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici»; artt. 97 e 98 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante « Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»; art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998). Venivano nel ricorso evocate, inoltre, le competenze regionali riguardo al litorale marittimo, alle aree immediatamente prospicienti ed alle aree del demanio lacuale e fluviale che siano destinate ad uso turistico e ricreativo, nonché in tema di sicurezza dei natanti addetti alle linee di navigazione interna (rispettivamente, art. 59 e art. 86 del d.P.R. n. 616 del 1977). Analogo richiamo concerneva le opere idrauliche, parte delle dighe, la polizia idraulica, le concessioni estrattive dai corsi d'acqua e di spiagge, la difesa delle coste (art. 89 del d.lgs. n. 112 del 1998). Si rammentava dalla ricorrente, infine, che l'art. 86 del citato d.lgs. n. 112 del 1998 assegna alle Regioni e agli enti locali competenti per territorio la gestione del demanio idrico, e che i canoni ricavati dalla relativa utilizzazione sono introitati dalla Regione. In coerenza con tale ultima disposizione, la Regione Lombardia ha regolato con l'art. 11 della legge 29 ottobre 1998, n. 22 (Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia), la destinazione dei canoni di concessione, riferendola in parte ai Comuni a titolo di corrispettivo per le funzioni amministrative delegate, ed in parte al finanziamento del programma degli interventi regionali sul demanio delle acque interne. Ciò premesso, nella prospettazione della ricorrente l'abbattimento del gettito ricavabile dai beni oggetto di cessione, in base all'applicazione dell'art. 5- *ter* del d.l. n. 143 del 2003, sarebbe stato suscettibile di compromettere l'esercizio delle funzioni trasferite e l'autonomia finanziaria della Regione. Nel ricorso veniva infine declinato un ulteriore e particolare aspetto dell'asserita violazione del parametro di leale collaborazione. Nella circolare impugnata l'Agenzia del demanio aveva sostenuto che la procedura di sdemanializzazione dovesse essere «comunque» applicata nel caso di opere che avessero causato un irreversibile mutamento dello stato dei luoghi tale da rendere l'area inutilizzabile per finalità pubbliche. Secondo la ricorrente (che prospettava anche l'illegittimità sostanziale della prescrizione), la perdurante utilità per il pubblico interesse delle aree impegnate da sconfinamenti non avrebbe potuto essere valutata che dalla Regione, così come sarebbe del resto stabilito, per la Lombardia, da numerose norme di legge (ed in particolare dagli artt. 3, 11, 11- *bis* e 11- *quinquies* della citata legge regionale n. 22 del 1998). Neppure per tali fattispecie, tuttavia, la circolare impugnata prevedeva tempi e modi di consultazione dell'ente

regionale. La circolare dell'Agenzia del demanio, secondo la ricorrente, inciderebbe sull'autonomia finanziaria e, conseguentemente, legislativa e amministrativa della Regione, assumendo specifico rilievo, data la qualità e quantità delle funzioni regionali concernenti il demanio idrico, nella prospettiva dell'art. 119 Cost. (oltre che degli artt. 117 e 118 Cost.). Sarebbe stato infatti violato il principio di corrispondenza e contestualità tra funzioni trasferite e attribuzione delle risorse necessarie al relativo assolvimento. Si illustrava nel ricorso come i proventi ricavati dalla gestione del demanio idrico siano posti in compensazione delle risorse da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni di cui al Titolo III del d.lgs. n. 112 del 1998, in misura che, a decorrere dal 2001, è stata fissata in 300 miliardi di lire per anno (art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000, recante « Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico»). La quota della riduzione concernente le singole Regioni è stata indicata nella tabella A in allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 novembre 2000 (Criteri di ripartizione e ripartizione tra le Regioni e tra gli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di demanio idrico). Un tale sistema di finanziamento, secondo la ricorrente, evidenzia la pertinenza dei canoni ricavati dalle aree del demanio idrico all'insieme delle corrispondenti funzioni regionali, cosicché la doglianza concernente la riduzione di gettito connessa alla dismissione non avrebbe potuto essere dequalificata a mera *vindicatio rerum*, con conseguente sua inammissibilità. Una ulteriore doglianza, che specificamente atteneva alla cessione di aree interessate da vincoli di carattere culturale e ambientale, era prospettata con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 118, terzo comma, Cost. L'ultimo periodo dell'art. 5-*ter* del d.l. n. 143 del 2003 stabilisce che la normativa sull'alienazione «non si applica, comunque, alle aree sottoposte a tutela ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e successive modificazioni». La circolare impugnata recitava: «qualora il vincolo gravante sull'area statale interessi anche l'area del privato e su questa sia stata legittimamente realizzata l'opera, il rilascio del relativo titolo edilizio, presupponendo l'acquisizione di tutte le autorizzazioni e dei pareri favorevoli delle autorità preposte alla tutela, estende l'efficacia di queste ultime anche alla porzione di area di proprietà statale che pertanto potrà essere acquisita dal privato». Secondo la ricorrente, una tale disposizione aggirava il disposto dell'art. 146 del testo unico approvato con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che presume l'interesse paesaggistico delle sponde dei laghi e delle rive dei fiumi, e viola l'art. 27 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, per il quale i beni di rilievo culturale o ambientale sono assoggettati ai relativi vincoli fino a quando non sia stata effettuata, dalle competenti soprintendenze, la concreta verifica di sussistenza dell'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. Un ultimo profilo di violazione del primo comma dell'art. 118 Cost. veniva denunciato in relazione al principio di sussidiarietà. La ricorrente sosteneva che la convergenza tra l'interesse dei privati all'acquisizione e la ristrettezza dei termini legali di conclusione del procedimento, nella carenza di interlocuzione dei soggetti titolari dei poteri di tutela e vigilanza del demanio idrico e della navigazione, potesse implicare concrete lesioni degli interessi pubblici per effetto di errori o comportamenti fraudolenti.

La Corte costituzionale *dichiara* che non spetta allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato, disciplinato dalla circolare dell'Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto « Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1 agosto 2003 n. 212 recante "Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio

e al Demanio dello Stato” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'11 agosto 2003 s.o. n. 131/L », e conseguentemente *annulla*, per quanto di ragione, la predetta circolare dell'Agenzia del demanio.

Sulla sentenza n. 31 del 2006, cfr. C. Fraticelli, Stato, Regioni e sdemanializzazione: La Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione, in www.forumcostituzionale.it.

(30) Cfr. C. *Fraticelli* cit., 1

(31) Cfr. C. *Fraticelli* cit., 5