

Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione.

di Clara Fraticelli
(10/06/2006)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 3/2006)

Con la sentenza n. 31 del 2006 la Corte costituzionale si pronuncia su un conflitto fra Stato e Regione Lombardia, riconoscendo la lesione delle attribuzioni regionali per violazione del "principio di leale collaborazione". La pronuncia si inserisce nell'ambito della giurisprudenza costituzionale che, al fine di dare coerenza al quadro istituzionale derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione, valorizza sempre più il suddetto principio, come criterio che consente di bilanciare le esigenze di raccordo e coordinamento fra enti territoriali, con quelle della separazione delle competenze.

1. All'origine del conflitto vi è una circolare con la quale l'Agenzia del demanio delinea la procedura di sdemanializzazione di aree appartenenti al demanio idrico e lacuale[1].

Un provvedimento dell'Agenzia del demanio è, dunque, causa di un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione. Al fine di giustificare tale possibilità, la Corte ritiene necessario chiarire come debba essere inteso il termine "Stato" nell'applicazione della norma sui conflitti di attribuzione. In particolare, la Corte ritiene che l'art. 134 della Costituzione si riferisca allo Stato attribuendo ad esso un duplice significato: più ristretto, quando viene in considerazione come persona giuridica che esercita le supreme potestà (prima fra tutte quella legislativa); più ampio, quando deve essere inserito nella prospettiva dei rapporti con gli altri enti territoriali. In tal caso è necessario dare al termine una connotazione "funzionale", in forza della quale lo "Stato" diviene un conglomerato di enti deputati allo svolgimento di funzioni rispondenti ad esigenze unitarie e che, pertanto, si inseriscono nel confronto dialettico con Regioni ed enti locali.[2] La Corte riconosce, dunque, la possibilità per lo Stato, ed anche per le Regioni, di scegliere, sotto un profilo organizzativo, le figure più idonee a conseguire i propri fini: spetterà alla Corte, poi, delinearne i contorni delle amministrazioni statali e regionali, secondo una prospettiva non più formale, ma sostanziale e funzionale.

Le funzioni esercitate dall'Agenzia del demanio rientrano perfettamente in tale dinamica: l'Agenzia, infatti, esercita funzioni tipiche dell'amministrazione statale che, prima della sua costituzione, erano affidate allo "Stato - persona giuridica". Nell'esercizio delle suddette funzioni, l'Agenzia cura interessi ed esercita potestà riconducibili al potere centrale, divenendo così parte integrante del "sistema ordinamentale statale" nei suoi rapporti con il "sistema ordinamentale regionale". In altri termini, l'Agenzia, nell'esercizio delle funzioni ad essa conferite, può emanare degli atti che, ponendosi sul confine tra le sfere di competenza statale e regionale, sono suscettibili di ledere le attribuzioni regionali: quando ciò avviene si verifica un conflitto ai sensi dell'articolo 134 della Costituzione.

2. Nel caso in esame l'atto che, secondo quanto prospettato dalla Regione Lombardia, sarebbe lesivo delle attribuzioni regionali, è una circolare con la quale l'Agenzia del demanio dà attuazione all'art. 5-bis del d.l. 143 del 2003: la norma prevede la cessione di aree appartenenti allo Stato, che non siano sottoposte a tutela, quando risultino interessate dallo sconfinamento di opere eseguite su fondi attigui di proprietà altrui, in forza di concessioni edilizie o di altri titoli legittimanti.[3]

L'Agenzia del demanio interviene così in un ambito di "confine" in cui attribuzioni statali e regionali possono facilmente sovrapporsi. Si consideri, infatti, che rispetto al demanio idrico il d.lgs. 112 del 1998 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. Non solo: il legislatore delegato ha previsto che i canoni derivanti dalla utilizzazione dei beni del demanio idrico e lacuale vengano introitati dalle Regioni.

Proprio in considerazione del ruolo preponderante assegnato alle Regioni nella gestione del demanio idrico e lacuale, in sede di Conferenza Unificata, nel 2002, era stato stipulato un accordo in forza del quale lo Stato avrebbe potuto procedere alla sdemanializzazione dei suddetti beni solo previa intesa con le Regioni e le Province autonome[4]. Riconosciuta l'esigenza di un coinvolgimento dell'ente regionale in un procedimento che, pur avendo ad oggetto beni di proprietà statale va comunque ad intaccare interessi regionali, la Conferenza unificata aveva, dunque, individuato

nell'intesa lo strumento idoneo a consentire l'effettiva partecipazione delle Regioni.

L'Agenzia del demanio ha disciplinato, invece, il procedimento di sdemanializzazione senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento degli enti territoriali deputati alla gestione di tali beni, disapplicando l'accordo stipulato in sede di Conferenza unificata e disconoscendo le attribuzioni spettanti a Regioni e Province autonome in materia di demanio idrico e lacuale: ciò, secondo quanto prospettato dalla Regione Lombardia, causerebbe una violazione del principio di leale collaborazione nei rapporti fra gli enti deputati al governo del territorio.

3. La Corte, nello sciogliere i nodi del conflitto, offre un'interpretazione chiaramente ispirata alle esigenze di tutela del ruolo delle Regioni nella cura degli interessi delle collettività di riferimento. La soluzione poggia da una parte, sulla valorizzazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra gli enti territoriali, dall'altra sul principio di sussidiarietà, come criterio che consente, partendo dalla considerazione della "dimensione" dell'interesse pubblico coinvolto, di individuare il livello di governo idoneo a garantirne la tutela.

La Corte rigetta, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal Governo. La difesa erariale aveva, infatti, sostenuto che quand'anche vi fosse stata, nella vicenda, una violazione delle prerogative regionali, essa sarebbe stata ascrivibile non alla circolare impugnata, ma alla norma cui essa dà attuazione. L'art. 5-bis del d.l. 143 del 2005, infatti, pur essendo stato emanato successivamente all'accordo stipulato in seno alla Conferenza unificata, non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di sdemanializzazione: secondo quanto asserito dal Governo, la Regione avrebbe dovuto, pertanto, sollevare la censura di legittimità costituzionale di questa norma, censura che, peraltro, sarebbe ormai preclusa dal decorso dei termini.

Nel rigettare l'eccezione, la Corte ricorda che ogni norma esige di essere interpretata ed applicata coerentemente con il contesto normativo ed istituzionale in cui s' inserisce. L'art. 5-bis del d.l. 143 del 2003 ha ad oggetto 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"*. In effetti, coerentemente con tale interpretazione, il legislatore ha conferito alle Regioni e non alla Stato la gestione dei beni in questione, consentendo, pertanto, alla Corte di affermare che *"il concreto regime di un bene appartenente al demanio o al patrimonio dello Stato è la risultante di un intreccio di potestà pubbliche che sottendono altrettanti interessi meritevoli di tutela delle comunità amministrate"*. Poiché la tutela di questi interessi è rimessa alle Regioni in quanto enti territoriali deputati alla gestione dei beni del demanio idrico e lacuale e alla riscossione dei canoni, le stesse avrebbero dovuto essere coinvolte nel procedimento. Ma non è l'art. 5-bis del d.l. 143 del 2003, secondo la Corte, a ledere la posizione della Regione. La norma, infatti, è formulata in modo tale da non precludere la previsione, in sede di attuazione, di forme di coinvolgimento dell'ente regionale. Non prevede forme di collaborazione, ma non per questo le esclude: è, pertanto, legittima poiché si presta ad un'interpretazione costituzionalmente orientata. Da qui deriva un vincolo per l'ente chiamato a dare attuazione alla norma, in quanto sarà tenuto a delineare un procedimento di concertazione che coinvolga gli altri livelli di governo del territorio.

Lo scrutinio di costituzionalità si concentra, pertanto, sulla circolare dell'Agenzia del demanio. La Corte osserva, anzitutto, che la circolare impugnata dà attuazione all'art. 5-bis del d.l. 143 del 2003, seguendo un'interpretazione della norma non ragionevole e con esiti contraddittori. La circolare dispone, infatti, una generalizzata cessione ai privati delle aree, oggetto dello sconfinamento, senza prevedere alcuna valutazione dell'interesse pubblico sotteso. Ma l'intento del legislatore, secondo la Corte, era diverso: accelerare la cessione non di tutte le aree oggetto dello sconfinamento, ma solo di quelle che, a causa dell'irreversibile mutamento dello stato dei luoghi causato dallo sconfinamento non fossero più utilizzabili per le finalità pubbliche originarie.

L'attenzione che il legislatore pone sulla valutazione dell'interesse pubblico, nell'ambito delle procedure di cessione ai privati di aree demaniali, emerge con evidenza se si considera che sono escluse, in modo assoluto e incondizionato, dalla procedura accelerata di alienazione, le aree del demanio marittimo e quelle sottoposte a tutela ai sensi del t.u. in materia di beni culturali e ambientali. E', pertanto, irragionevole un'interpretazione della norma che presuppone, da una parte, l'assoluta esclusione di determinate categorie di beni dalla cessione ai privati, tutelando rigorosamente l'interesse pubblico sotteso e, dall'altra prevede invece una generalizzata dismissione di tutte le altre categorie di beni demaniali, senza consentire agli enti territoriali, di valutare se la tutela degli interessi delle collettività di riferimento imponga il mantenimento della proprietà pubblica di queste aree.

Il coinvolgimento degli enti territoriali deputati alla gestione delle aree appartenenti al demanio dello Stato, si impone quindi, anzitutto al fine di consentire un'interpretazione della norma che sia coerente con il dettato legislativo in cui si inserisce. Non solo non può prescindere da una valutazione dell'interesse pubblico concreto ogni qualvolta si proceda

alla cessione ai privati di aree demaniali, ma l'ente deputato ad effettuare tale valutazione deve essere individuato nel rispetto del quadro istituzionale nel quale sono disciplinati i rapporti fra Stato e Regioni in materia di governo del territorio.

Tale argomentazione viene rafforzata dalla circostanza che, con la circolare impugnata, l'Agenzia del Demanio ha completamente disatteso il contenuto di un accordo stipulato in sede di Conferenza unificata: ciò costituisce un'ancora più evidente violazione del principio di leale collaborazione.

Il principio di ragionevolezza esclude una cessione ai privati di aree demaniali che prescindendo dalla valutazione della possibilità di utilizzare queste aree per le finalità pubbliche originarie, i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione impongono che questa valutazione venga effettuata non dallo Stato, che pure è l'Ente proprietario, ma dalla Regione.

4. La Corte risolve, dunque, il conflitto a favore della Regione e lo fa ricorrendo a delle clausole "elastiche", quali appunto la sussidiarietà e la leale collaborazione, il cui uso da parte della giurisprudenza costituzionale, soccorre alla mancanza di formule legislative rigorose nella definizione dei rapporti fra gli enti territoriali, nonostante la maggiore complessità dell'attuale quadro istituzionale. _

Procedendo per gradi, si ricorda che il fondamento costituzionale della leale collaborazione è rappresentato dall'art. 5, ai sensi del quale la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, attuando il più ampio decentramento amministrativo. L'elaborazione del principio ha risposto alla necessità di conciliare le esigenze di raccordo e coordinamento fra i vari enti territoriali, di cui la Repubblica si compone, con quelle della separazione delle competenze.**[5]** Tale principio dovrebbe quindi informare i rapporti fra enti che, in quanto dotati di autonomia costituzionalmente garantita**[6]**, sono chiamati ad esercitare le rispettive funzioni nel pieno rispetto del ruolo e delle prerogative reciproche.

All'indomani della riforma costituzionale del 2001 questa esigenza sembra imporsi con maggior vigore: lo Stato non si trova più in una posizione di supremazia gerarchica rispetto agli altri enti, ma, secondo il novellato testo dell'art. 114, insieme ad essi partecipa, in posizione di parità, a costituire la Repubblica.**[7]**

Il Titolo V della Costituzione, riconoscendo pari dignità a tutti gli enti territoriali, in quanto "elementi costitutivi della Repubblica", sembrerebbe, quindi, presentare un'idea del regionalismo ispirato a rapporti di collaborazione tra centro e periferia.**[8]** Un'interpretazione "fedele" allo spirito della riforma costituzionale si incentra, inevitabilmente, in una valorizzazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tali principi, infatti, "impennando tutto il dettato costituzionale e non solo gli articoli nei quali sono presenti, garantirebbero la flessibilità delle competenze che è richiesta in un'ottica cooperativa".**[9]**

L'esigenza di valorizzare queste clausole di flessibilità è, come sopra accennato, la conseguenza di una lacuna della riforma: la mancata previsione di strumenti di raccordo fra i diversi livelli di governo. E così la "sussidiarietà è divenuta regola dinamica e collega il principio di legalità con un riparto armonico ed elastico delle funzioni amministrative, (...), il principio di leale collaborazione, infine, è stato espressamente posto al centro della nuova Repubblica delle autonomie".**[10]**

L'idea di un "regionalismo cooperativo" da realizzare ricorrendo a delle clausole di flessibilità idonee a garantire il coordinamento fra centro e periferia, è delineato dalla Corte dalla sentenza n. 303 del 2003. In detta sentenza, la Corte condiziona la legittimità costituzionale della normativa statale di dettaglio, in materie sottoposte alla potestà legislativa concorrente, alla presenza di una "*disciplina che prefiguri un iter in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*".

Il principio di leale collaborazione diviene così parametro in grado di condizionare la legittimità costituzionale di una legge che, fondandosi sull'art. 118, vada ad allocare una funzione a livello centrale per salvaguardare esigenze di carattere unitario. In altri termini, l'effettività di tali esigenze non basta a fondare la legittimità costituzionale della norma: la loro valutazione deve comunque avvenire nel rispetto del metodo dell'intesa e dell'accordo.**[11]**

Considerazioni analoghe possono essere tratte dall'analisi della giurisprudenza costituzionale che ha definito i criteri ed i limiti, per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali. Non vi è alcuna norma costituzionale che disciplina l'intervento sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali, giacché l'art. 120 della Costituzione disciplina unicamente il potere sostitutivo del Governo nei confronti dell'ente regionale. Ciononostante, la

Corte, investita della questione della ammissibilità dell'esistenza di un potere sostitutivo anche in capo alle Regioni, si è pronunciata in senso favorevole, ma subordinandone l'esercizio a determinate condizioni: in particolare, la Corte impone che la legge che disciplina l'intervento sostitutivo preveda congrue garanzie procedurali, ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.**[12]**

5. La giurisprudenza richiamata consente, quindi, di affermare che il principio di leale collaborazione costituisce, oramai, un vincolo per il legislatore nel momento in cui delinea un intervento che possa alterare l'equilibrio delle autonomie territoriali.**[13]**

Nella sentenza in rassegna la Corte si misura nuovamente con il principio: la sua applicazione costituisce l'occasione per chiarire come esso debba essere reso operativo nei rapporti fra gli enti territoriali. I punti focali della questione sono i seguenti: in primo luogo, se ed entro quali limiti detto principio vincoli il legislatore al rispetto d'intese e accordi stipulati in una sede istituzionale, qual è la Conferenza unificata, che svolge un ruolo dai confini non ancora certi nel nostro ordinamento. In secondo luogo, nell'ipotesi in cui la norma di rango primario tralasci, ma non precluda, la presenza di forme di coordinamento fra gli enti territoriali, la questione da focalizzare è se il perseguimento delle esigenze della leale collaborazione s' imponga lo stesso in capo alla pubblica amministrazione che è chiamata a dare ad essa attuazione.

La via attraverso la quale si è cercato di rendere concrete le esigenze della leale collaborazione è rappresentata dal cosiddetto "sistema delle Conferenze". Si tratta di tre organi, istituiti in momenti diversi ed attualmente disciplinati dal d.lgs. 281 del 1997: la Conferenza Stato - Regioni, la Conferenza Stato - Città, la Conferenza unificata. In queste sedi dovrebbe essere garantita alle autonomie locali e, soprattutto alle Regioni, un'effettiva partecipazione a quelle decisioni di livello nazionale, di carattere non solo normativo, ma anche amministrativo, destinate ad incidere sull'esercizio delle loro competenze.**[14]** La disciplina introdotta dal citato decreto legislativo è, dunque, tesa a rafforzare il ruolo delle Conferenze proprio al fine di dotare la leale cooperazione di sedi istituzionali e di procedure formalizzate.

Il d.lgs. 281 del 1997, nel disciplinare gli atti conclusivi dei lavori delle Conferenze, individua negli accordi lo strumento privilegiato per l'attuazione del principio di leale collaborazione nei rapporti fra Governo, Regioni e Province autonome. Gli accordi devono essere finalizzati al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, consentendo agli enti territoriali di "coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e di svolgere attività di interesse comune".

Il legislatore delegato non ha previsto però, alcuna misura che sanzionasse il comportamento del Governo o del legislatore nazionale contrastante con un accordo precedentemente raggiunto in sede di Conferenza. Il mancato rispetto dell'accordo costituisce senz'altro una violazione del principio di leale collaborazione, ma non è chiaro fino a che punto ciò possa invalidare gli atti normativi contrastanti con esso.

Secondo un primo orientamento, sembrerebbe che la Corte abbia ritenuto soddisfatte le esigenze della leale cooperazione semplicemente per il fatto che un determinato argomento sia stato sottoposto alla discussione in sede di Conferenza. Se ciò che viene concordato in sede di Conferenza si traduce in un preciso atto normativo, la volontà espressa in quella sede assume il valore di un vincolo giuridico; altrimenti, gli impegni assunti valgono esclusivamente sul piano politico, senza avere una vera e propria cogenza. Ne consegue che le Regioni non possono poi denunciare un successivo atto normativo, che si sia discostato dall'accordo raggiunto ex art. 4 del d.lgs. 281 del 1997, per violazione dell'art. 5 della Costituzione.

In base a questo ragionamento, la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Regioni Piemonte ed Emilia - Romagna, avente ad oggetto un provvedimento legislativo con il quale lo Stato ha disatteso il contenuto di un accordo assunto in sede di Conferenza unificata.**[15]** Secondo la Corte una decisione assunta dal Parlamento, in sede di approvazione di un provvedimento legislativo (nella fattispecie si trattava della Finanziaria per il 2001), appartiene alla sfera della piena discrezionalità del legislatore, che non essendo vincolata ad alcuna espressa regola costituzionale, non può essere condizionata da un atto assunto in sede di Conferenza unificata. Poiché l'osservanza di un accordo raggiunto in detta sede, nell'ambito di un procedimento legislativo non è imposta né direttamente, né indirettamente dalla Costituzione, ciò non rileva al fine dello scrutinio di legittimità costituzionale. La Corte, pertanto, conclude affermando che il principio di leale collaborazione "non può essere dilatato fino al punto da trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi".

La sentenza in rassegna sembra discostarsi da tale pronuncia. Anzitutto, la Corte afferma che non è sufficiente per il rispetto del canone della leale collaborazione, che un argomento sia trattato in sede di Conferenza, ma è necessario

che l'accordo al quale si è giunti a conclusione dei lavori, venga poi effettivamente rispettato. Infatti, secondo la Corte *"il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo in sede ufficiale di tenere fede ad un impegno assunto"*.

Posto che nel caso di specie l'impegno assunto in sede di Conferenza è stato disatteso, è necessario comprendere se la lesione sia ascrivibile alla norma di rango primario, come ipotizzato dalla difesa erariale, o se piuttosto derivi dall'attuazione che ne viene data da parte della Agenzia del demanio. Si ricordi che nel rigettare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale, la Corte ha ritenuto che seppure l'art. 5-bis non prevede forme di concertazione con le Regioni, la norma è formulata in modo tale da non escluderne la partecipazione. La Corte, infatti, non ha rigettato l'eccezione sulla base dell'assunto che il legislatore non dovesse garantire il rispetto del citato accordo, ma ha motivato il rigetto sostenendo che la norma deve essere letta nell'ambito del contesto normativo ed istituzionale in cui si colloca e che, pertanto, essa non impedisce ai soggetti competenti a tutelare gli interessi coinvolti nella vicenda, di intervenire al fine di assicurare la valutazione di tali interessi nel procedimento di sdemanializzazione.

E' dunque l'interpretazione costituzionalmente orientata che consente di fugare dubbi sulla legittimità costituzionale della norma: fintanto che il legislatore non preclude alla amministrazione di coinvolgere gli altri enti territoriali nel procedimento di sdemanializzazione, essa sarà tenuta a farlo, dovendo così rispettare l'accordo stipulato al fine di concretizzare le esigenze della leale collaborazione.

Significativamente, la Corte torna sulla questione interpretativa anche nell'esame della fondatezza, nel merito, della questione: nel ribadire la necessità di interpretare l'art. 5-bis nel rispetto del quadro istituzionale dei rapporti Stato e Regioni in cui interviene, la Corte afferma testualmente che dall'esame di tale norma "solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga all'accordo da parte dello Stato". Seppure non espressamente affermato nella sentenza, la scrupolosità con la quale la Corte si preoccupa di verificare la possibilità di un'interpretazione della norma coerente con l'equilibrio dei rapporti fra gli enti territoriali nella cura del territorio, consente di ipotizzare, secondo un ragionamento *a contrario*, che essa si sarebbe, invece, pronunciata per l'illegittimità costituzionale di una norma che, intervenendo in una materia già oggetto di un accordo in sede di Conferenza unificata, deliberatamente e inequivocabilmente, imponesse all'amministrazione di disattendere il contenuto, vanificando, così, le esigenze partecipative realizzate in Conferenza.

Se, come la Corte afferma, il principio di leale collaborazione, impone alle parti che hanno stipulato un accordo di tenere fede all'impegno assunto e l'accordo è stato aggiunto in una sede, quale la Conferenza unificata, riconosciuta come la sede ideale per la realizzazione delle esigenze cooperative fra enti territoriali, la discrezionalità del legislatore dovrà ora misurarsi anche con i vincoli derivanti da siffatto accordo.

Nel caso di specie, le esigenze partecipative che non vengono soddisfatte (ma neanche precluse) a livello legislativo divengono vincolanti per l'amministrazione: è, infatti, essa che deve dare attuazione alla norma e lo deve fare nel rispetto di tutte le garanzie imposte dalla presenza del pregresso accordo. Il principio di leale collaborazione subisce un'ulteriore dilatazione: qualora le esigenze ad esso sottostanti non trovino soddisfazione a livello legislativo, sarà la pubblica amministrazione a dover dare ad esso compiuta attuazione. Esso diviene, così, uno dei principi ai quali si deve conformare ed adeguare l'azione amministrativa.

L'argomento decisivo sul quale la Corte fa leva per annullare la circolare dell'Agenzia del demanio, in quanto lesiva delle attribuzioni regionali si incentra, dunque, sulla presenza del precedente accordo, raggiunto in una sede istituzionale deputata alla collaborazione e al dialogo fra gli enti territoriali. La Corte ricorda, infatti, che il principio di leale collaborazione è sì un parametro di legittimità costituzionale, ma è anche un principio elastico e generico che, al fine di informare i rapporti fra gli enti territoriali, necessita di essere concretizzato. La sede ideale nel quale ciò può avvenire è la Conferenza Stato - Regioni: questa sede, nelle parole della Corte, è 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"*.

E' innegabile che il "sistema delle Conferenze" abbia assunto un ruolo centrale nei rapporti fra gli enti territoriali[16]: un'indiretta conferma se ne ha proprio dalla frequenza con cui ciò che avviene in sede di Conferenza diviene poi oggetto, o è comunque richiamato, nella giurisprudenza costituzionale.[17] Ma è anche vero che sull'efficacia delle Conferenze, quali sedi istituzionali deputate alla leale collaborazione, sono state espresse perplessità.[18]

In effetti, come già sottolineato, nella riforma costituzionale del 2001, vi è una lacuna, in quanto alla "enfatica"

formulazione dell'art. 114 della Costituzione, in forza del quale Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane, sono "elementi costitutivi" della Repubblica e quindi enti dotati di pari dignità costituzionale, non è seguita la creazione di istituzioni idonee a realizzare il dialogo fra questi enti.[19] Inevitabile, pertanto che la giurisprudenza costituzionale rimediassi valorizzando il ruolo delle Conferenze. Questa operazione ermeneutica è ammissibile in quanto la riforma costituzionale si basa su principi elastici, quali appunto la sussidiarietà e la leale collaborazione, che consentono alla Corte Costituzionale di offrire una nuova lettura agli strumenti preesistenti, in modo da realizzare un'interpretazione del quadro istituzionale coerente con il nuovo dettato costituzionale.[20]

Tuttavia, è opportuno sottolineare che nella motivazione della sentenza in commento, la Corte Costituzionale, va oltre, lasciando intendere che la circolare dell'Agenzia del demanio avrebbe violato le attribuzioni della Regione, anche laddove non fosse stato stipulato l'accordo in sede di Conferenza unificata. In altri termini, nella vicenda in esame, il principio di leale collaborazione, pur in assenza del citato accordo, avrebbe comunque imposto l'obbligo di coinvolgere l'ente regionale nella procedura di sdemanializzazione. Si ricordi, infatti che l'art. 86 del d.lgs. 112 del 1998 rimette alle Regioni la funzione di gestione del demanio idrico e di riscossione dei canoni. Rispetto al demanio idrico il legislatore delegato ha quindi optato per una "divaricazione" fra il profilo dominicale, spettante allo Stato e quello dell'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione, spettante alle Regioni. La circostanza è decisiva, perché con questa scelta il legislatore delegato ha riconosciuto che, essendo questi beni destinati a soddisfare interessi delle comunità locali, la gestione degli stessi non può che aspettare agli enti esponenziali di tali collettività.

E', dunque, la dimensione dell'interesse pubblico che, secondo il principio di sussidiarietà, guida il legislatore nel riparto delle funzioni amministrative; il principio di leale collaborazione, a sua volta, vincola il legislatore ma anche, come nel caso di specie l'amministrazione, ad assicurare una gestione partecipata e cooperativa del pubblico interesse, coinvolgendo gli enti territoriali deputati alla tutela degli interessi oggetto della vicenda.

Le conclusioni alle quali giunge la sentenza in rassegna sono facilmente comprensibili considerando la logica policentrica alla quale si ispira la riforma costituzionale: l'esercizio dei poteri dominicali da parte dello Stato nei confronti di beni la cui gestione è affidata alle Regioni, deve ispirarsi al principio di leale collaborazione, in quanto è necessario bilanciare interessi che fanno capo a soggetti diversi. Interessi non solo statali, ma anche regionali e locali, collaborano a condizionare l'esercizio della potestà pubblica: ciò in quanto il nuovo quadro istituzionale è caratterizzato da una ripartizione di competenze fra i vari livelli di governo della cosa pubblica, causando inevitabili sovrapposizioni ed interferenze. Si impone, quindi, ai fini del rispetto delle prerogative di tutti i soggetti pubblici coinvolti, la presenza di momenti di raccordo tra di loro e la previsione di forme di cooperazione: inevitabilmente, il principio di leale collaborazione sarà sempre più coinvolto, quale parametro di legittimità costituzionale, nella definizione di questi assetti.

[1] Circolare della Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 203/35540/NOR.

[2] Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 427/2004, in Foro It., 2005, I, 654 e Corte costituzionale, sent. 72/2005, in Foro It., 2005, I, 965. In particolare, nella seconda pronuncia, la Corte ritiene ammissibile il conflitto di attribuzione fra Stato e Regione sollevato rispetto ad un atto della Agenzia delle entrate, sul presupposto della "sostanziale riconducibilità di tale ente, ai fini del conflitto, nell'ambito della amministrazione dello Stato".

[3] Nel disciplinare il procedimento di alienazione, l'art. 5-bis del d.l. 143 del 2003, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 212 del 2003, prevede che essa abbia ad oggetto le aree appartenenti demanio e al patrimonio dello Stato, interessate dallo sconfinamento di opere eseguite 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 quello di sconfinamento non vada al di là di tre metri dai confini dell'opera eseguita.

[4] Si tratta di un accordo stipulato in data 20 giugno 2002, con il quale la Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, ha convenuto che " (...) risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di sdemanializzazione, il provvedimento finale potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e delle Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi delle autorità di bacino".

[5] Per un'analisi del principio si rinvia a P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, Le Regioni, 1989, n.2, p. 473.

[6] Così Corte costituzionale, sent. 27 gennaio 2004, n. 43.

[7] G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006.

[8] Contra, M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. 3 del 2001*, relazione presentata al convegno dell'A.I.C., Bologna, 14 gennaio 2002, pubblicata su www.associazionedeicostituzionalisti.it. L'Autore sostiene che il regionalismo italiano, dopo la riforma costituzionale, continua a presentare caratteri competitivi, ispirati a logiche concorrenziali nel riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni.

[9] A. Sterpa, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del titolo V della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, 2004.

[10] F. Cintioli, *Le forme di intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, pubblicato su www.astridonline.it. L'Autore sottolinea come la Corte Costituzionale, nella sentenza 303 del 2003, elabori una "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e della adeguatezza", da cui discende che l'ampliamento della potestà legislativa in forza della quale lo Stato attrae in sussidiarietà una funzione amministrativa, non solo deve essere proporzionato all'interesse pubblico concreto ed è sottoposto allo scrutinio stretto di ragionevolezza, ma deve essere soprattutto oggetto di un accordo con la Regione interessata, o meglio deve esplicitarsi in una disciplina che prefiguri "un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

[11] Corte Costituzionale, sent. 8 luglio 2004, n. 233: la Corte, sulla scia della sentenza 303/2003, riafferma che: "(...) l'osservanza del principio di leale collaborazione 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 materia di competenza regionale". La sentenza è pubblicata su *Le Regioni*, 2004, fasc. 6, p. 1391, con nota di I. Ruggiu.

[12] Cfr. Corte Costituzionale, sent. 27 gennaio 2004, n. 43. Si veda, inoltre, G. Mazzarita, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, fasc. 5.

[13] Fra le pronunce più recenti si rinvia a Corte costituzionale, sent. 15 luglio 2005, n. 279; sent. 24 giugno 2005, n. 242; sent. 8 giugno 2005, n. 219; sent. 28 gennaio 2005, n. 51.

[14] Per una riflessione sul sistema delle Conferenze si rinvia a P. Carrozza, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"?*, nota a Corte costituzionale, 28 dicembre 2001, n. 437, *Le Regioni*, 2002, n. 5, p. 1169; R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, nota a Corte Costituzionale, sent. 507 del 2002, su www.forumcostituzionale.it; A. Sterpa, *op.cit.*

[15] Corte costituzionale, sent. 28 dicembre 2001, n. 437.

[16] Per un'analisi delle Conferenze, prima della riforma costituzionale del 2001, si rinvia a P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le regioni*, 2000, fasc. 3-4, p. 547; F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le regioni*, 2000, fasc. 3-4, p. 473; A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, *Le Regioni*, 1995, fasc. 5, p. 837.

[17] Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 110/2001, 206/2001; 437/2001; 423/2004; 196/2004.

[18] R. Bin, *op.cit.*: l'Autore sottolinea come "un elevato tasso di politicità domini il funzionamento delle Conferenze: ma ciò non deve affatto sorprendere perché è perfettamente coerente con un altro tratto che le caratterizza. Sono organi essenzialmente politici, sia come composizione, sia come modalità di funzionamento ed efficacia dei propri atti". Si veda inoltre, Corte Costituzionale sent. 29 dicembre 2004, n. 423, *Foro Italiano*, 2005, I, 2291, con nota di E. A. Ferioli.

[19] L. Torchia, *Concorrenza fra Stato e Regioni dopo la riforma del titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, *Le Regioni*, 2002, fasc. 4, p. 647: "(...), l'assetto attuale della leale collaborazione fra i livelli di governo risulta però inadeguato rispetto alle nuove regole di riparto del potere di decidere - con legge, con regolamento, con atto amministrativo - e alla nuova posizione di parità attribuita allo Stato e alle Regioni, sia in quanto elementi costitutivi della Repubblica, sia in quanto enti titolari di potestà legislativa".

[20] Si rinvia a G. Falcon, *In attuazione ed attuazione del nuovo Titolo V*, Le Regioni, 2003, fasc.1.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali