

La collaborazione implicita

di Giovanni Di Cosimo *
(12 ottobre 2016)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2016)

1. La questione affrontata dalla sent. 83/2016 nasce, come molte altre, all'incrocio fra competenze legislative statali e regionali. La disposizione impugnata, che riguarda gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, rientra in una materia esclusiva statale, l'ambiente, ma concerne anche una materia regionale, il governo del territorio.

Per effetto dell'incrocio materiale occorre che il legislatore statale coinvolga le regioni secondo la logica del principio di leale collaborazione. E la questione sollevata verte proprio sulla presunta violazione del principio da parte di un decreto legge. La Regione ricorrente sostiene che una disposizione del decreto legge, la quale affida a un decreto del Presidente del consiglio dei ministri il compito di individuare gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, violi il principio perché non coinvolge le regioni nell'approvazione del decreto. La Corte respinge la questione di legittimità costituzionale facendo propria una particolare concezione del principio che merita di essere segnalata¹.

2. La sentenza esordisce affermando che alla disposizione del decreto legge «si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione». Nei passi successivi della motivazione, però, non interpreta direttamente la disposizione impugnata ma chiama in campo altre previsioni normative. In effetti, la disposizione non contiene elementi testuali che possano consentirne un'interpretazione coerente con il principio di leale collaborazione. Ecco allora che la sentenza valorizza la natura elastica del principio e arriva a sostenere che le altre previsioni normative soddisfano l'esigenza collaborativa anche in rapporto alla disposizione impugnata. Siccome il dato testuale non consente di interpretare la disposizione in senso conforme a Costituzione, per conseguire tale risultato, la sentenza si appoggia ad altri dati normativi, collegati tematicamente alla disposizione, che sono coerenti con il principio di leale collaborazione.

3. Il dispositivo giudica infondata la questione «nei sensi di cui in motivazione». Ma a causa della mancanza di agganci testuali la motivazione non spiega come debba essere interpretata la disposizione onde consentire la consultazione delle regioni nella scelta degli interventi da finanziare. La decisione prende allora un'altra strada consistente nell'appoggiarsi ad atti normativi distinti da quello in cui è compresa la disposizione impugnata. In particolare, richiama due decreti del Presidente del consiglio dei ministri.

Il primo decreto, del maggio 2015, disciplina i criteri e le modalità per fissare le priorità di attribuzione delle risorse destinate agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico². Questo decreto prevede la partecipazione regionale sotto forma di inserimento delle richieste regionali di finanziamento in una banca dati, ed è quindi coerente con il principio di leale collaborazione. Il secondo decreto, del settembre successivo, dà attuazione alla disposizione impugnata finanziando una serie di interventi³.

1 Sulla ridotta applicazione quantitativa e qualitativa del principio, che viene ormai declinato solo in chiave meramente “collaborativa” piuttosto che “cooperativa”, cfr. M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in questa *Rivista*, 2013, 993 ss.

2 Dpcm del 28.5.15 di attuazione del dl 91/2014, che nelle premesse richiama anche la disposizione impugnata davanti alla Corte costituzionale.

3 Dpcm è del 15.9.15 che, in realtà, riguarda solo gli interventi di «riduzione del rischio alluvionale».

La sentenza sostiene che il decreto di maggio, che disciplina una procedura con cui le regioni fanno istanza di finanziamento, stabilisce una forma di partecipazione regionale che vale anche nella successiva fase di individuazione degli interventi disciplinata dalla disposizione impugnata. Questa concezione larga del principio di leale collaborazione le consente di interpretare conformemente a Costituzione la disposizione impugnata.

La Corte considera infondata la questione perché l'esigenza di leale collaborazione viene assicurata dal decreto di maggio, che è citato nelle premesse del decreto di settembre, il quale a sua volta applica la disposizione impugnata. Adotta quindi un'impostazione sostanzialistica che la porta a ritenere che la disposizione sia coperta implicitamente dal principio. Ragion per cui afferma che il coinvolgimento delle regioni può «ritenersi implicitamente richiesto anche dalla disposizione impugnata nel presente giudizio». In definitiva, considera sufficiente che una previsione del decreto di maggio delinei una modalità di coinvolgimento regionale, anche se la disposizione impugnata tace sul punto.

4. A giustificazione della formula della *collaborazione implicita* la sentenza nota che il coinvolgimento regionale può assumere forme diverse: l'adozione del decreto può avvenire per mezzo del previo parere della Conferenza Stato-regioni, ma anche «sulla base di proposte avanzate dalle regioni», come appunto accade «nella fase di attuazione della disposizione impugnata».

Tuttavia la soluzione escogitata dalla Corte va incontro all'obiezione che il decreto di maggio e la disposizione impugnata disciplinano oggetti diversi: mentre il decreto detta i criteri e le procedure per stabilire le priorità nell'attribuzione delle risorse, la disposizione impugnata tratta della successiva individuazione degli interventi⁴. E dunque le regioni avanzano le loro richieste di finanziamento, ma non sono coinvolte nella scelta dei progetti da finanziare, restando escluse proprio dalla decisione che più conta. Non sarebbe accaduto se la Corte avesse giudicato incostituzionale la disposizione nella parte in cui non consente la leale partecipazione delle regioni.

* Università di Macerata.

4 Vero è che la collocazione nel decreto di maggio della modalità di partecipazione regionale presenta margini di ambiguità, perché l'inserimento delle richieste di finanziamento in una banca dati ben potrebbe costituire la fase prodromica dell'individuazione degli interventi da finanziare.