

I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e *strict scrutiny*

(nota a Corte cost. n. 303/2003)

di Lorenza Violini

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 1/2004)

1. La sentenza 303/2003 - una sentenza storica, a detta di molti, e per questo già ampiamente commentata - ha affrontato e, secondo proprie logiche, risolto, un problema costituzionale di capitale importanza, quello del rapporto complesso ed oscuro tra art. 117 e art. 118. Non deve quindi stupire che essa abbia suscitato numerose e variegata critiche, da cui non si asterrà neppure il presente commento. Ad esse tuttavia è d'obbligo premettere quanto detto ora, e cioè che - essendo il testo costituzionale non fattore "regolativo" ma piuttosto, almeno nel suo dettato letterale, pietra d'inciampo per l'ordinato svolgimento delle relazioni tra Stato e Regioni - è assai probabile che qualsiasi soluzione adottata non avrebbe potuto essere esente da critiche e, persino, da radicale dissenso.

L'antinomia - se apparente o reale lo si vedrà in seguito - concerne la discrepanza tra i criteri del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni legislative ex art. 117 da un lato e di quelle amministrative ex art. 118 dall'altro, criteri che consistono nel primo caso nella consolidata tecnica degli elenchi di materie (pure tendente alla flessibilità a motivo delle materie cd. trasversali contenute nel II comma dell'art. 117) e, nel secondo, nell'attribuzione di funzioni a partire dal principio di sussidiarietà: l'uno di natura rigida, conformemente alla natura del testo costituzionale, e l'altro dai connotati propri di una clausola generale. Ad aggravare la difficoltà del problema, alla rilevata disparità sostanziale dei criteri si aggiunge il fatto che essi si applicano a due funzioni che, a norma del principio di legalità, sono naturalmente connesse e lo sono state, per quanto riguarda in nostro ordinamento, anche storicamente in forza del principio del parallelismo enunciato - con una sapienza che forse solo oggi compiutamente valutiamo - dal precedente legislatore costituzionale.

E' quanto mai naturale, infatti, che - almeno sul piano costituzionale - alla ripartizione delle funzioni legislative corrisponda l'attribuzione delle funzioni amministrative attinenti alle prime oppure che, una volta attribuite determinate funzioni amministrative ad enti dotati di potestà legislativa, sia possibile (per non dire doveroso) che siano essi a regolamentarne l'esercizio per legge; in alternativa si sarebbe dovuto optare per una strada radicalmente diversa, quella della ripartizione orizzontale tra diversi livelli di governo, attribuendo la funzione legislativa al livello superiore e quella amministrativa al livello inferiore, scelta che tuttavia necessiterebbe di assetti costituzionali *ad hoc* (tra cui ovviamente una Camera di rappresentanza degli enti di secondo livello) e di una tradizione amministrativa totalmente differente da quella vigente nel nostro Paese.

Pertanto, pur avendo anticipato di avere in animo una nota sostanzialmente critica, mi pare che uno dei meriti della presente sentenza sia stato proprio quello del ripristino del parallelismo delle funzioni almeno nelle materie in cui occorre un riposizionamento al centro delle relative decisioni politiche e amministrative; essa ha altresì chiarito che - per una corretta applicazione dell'art. 118 - occorre, sul piano delle fonti, che l'intervento "redistributore" avvenga per legge, nel caso di specie statale ma, per altre fattispecie che necessitassero di un ripensamento in senso ascendente dal Comune alla Provincia o alla Regione, eventualmente anche per legge regionale.

2. Prima di addentrarsi a commentare le argomentazioni della sentenza conviene dare uno sguardo alla fattispecie concreta che ha dato origine alla disputa costituzionale, o meglio, alla levata di scudi da parte delle Regioni contro la l. nr.443/2001, i decreti legislativi attuativi nonché contro la modifica della stessa operata tramite la l. nr.166/2002. Tali leggi prevedevano una delega al Governo per "infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici" nella logica della semplificazione (e conseguente accelerazione) dei relativi procedimenti di programmazione, ma anche di identificazione e di realizzazione degli stessi.

Si tratta, come si ricorderà, di una legge che costituiva uno dei cardini del programma politico del Governo della legislatura in corso, intesa a incidere in modo forte sulla struttura economica del Paese tramite un programma di grandi opere e di interventi infrastrutturali di cui si lamentava la mancanza. Insomma, una sorta di manifesto di un più o meno condivisibile *new deal* berlusconiano e, proprio per questo, difficile da smentire in sede giurisdizionale senza incorrere

nelle sorti che toccarono alla Corte suprema statunitense quando tentò di vanificare, sulla base di valori costituzionali che dovevano ben presto rivelarsi transeunti, il ben più famoso nuovo corso rooseveltiano.

E, invero, uno sguardo anche superficiale agli atti attuativi della legge contestata consente comprendere che si tratta di interventi infrastrutturali di rilievo, forse in effetti non interamente delegabili alle Regioni, almeno sul piano della relativa programmazione. A ciò si aggiunga che tali interventi comportano un ingente impegno finanziario da parte del Governo centrale; va ricordato infatti che il potere di individuare le opere era conferito al Governo a mezzo di un programma "formulato su proposta dei Ministri competenti sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni interessate sentiti i Ministri competenti" e inserito nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, il quale avrebbe dovuto indicare anche gli stanziamenti necessari per la realizzazione delle stesse.

Ed è chiaro che, a rilevanti impegni finanziari non è sempre agevole opporre severe censure costituzionali; al più si possono introdurre - come è stato fatto nel caso presente - correttivi procedurali, volti a mitigare la problematicità di certe norme. Insomma, risulta arduo argomentare contro un programma di interventi pubblici a sostegno dell'economia: tornando al parallelo con l'età rooseveltiana, va aggiunto che la Corte Suprema - uscita sconfitta dallo scontro col Presidente - da allora si astiene rigorosamente dall'intervenire sulla legislazione economica federale, attenendosi alla logica di un controllo di mera ragionevolezza, nei fatti sostanzialmente inincidente.

3. Benché la vastità e la complessità degli interventi nonché somme ad essi destinate possano forse aver costituito le "considerazioni non espresse" della decisione che qui si commenta, conviene ora dare uno sguardo alle argomentazioni costituzionali elaborate dalla Corte per rigettare le censure avanzate dalle parti ricorrenti.

Due sono le "tecniche" di rigetto di tali censure. La prima consiste nel ricondurre alla potestà legislativa esclusiva o concorrente materie che, non essendo enumerate nel III comma dell'art. 117, venivano rivendicate dalle Regioni come materie ricomprese nella competenza residuale. Così accade, ad esempio, per la presunta competenza esclusiva regionale in tema di appalti, da sempre un nodo irrisolto del nostro ordinamento, nodo che aveva secondo molti svolto la funzione di blocca cantieri, ostatico come era - tanto per fare solo un esempio - di tutta la tecnica innovativa della finanza di progetto; la Corte ha invece riportato la disciplina sugli appalti nell'orbita degli interventi normativi volti a garantire la concorrenza tra le imprese, analogamente a quanto è stato poi affermato - scendendo nei dettagli - per tutta la disciplina che riguarda i meccanismi di aggiudicazione e di qualificazione delle imprese con riferimento alla materia delle opere pubbliche, che pure è di competenza regionale.

Una sorte analoga a quella in materia di appalti è riservata poi alla materia dei "lavori pubblici", di cui si afferma invece la strumentalità rispetto alle competenze enumerate. Travolta risulta infine l'obiezione relativa all'usurpazione delle competenze in materia di urbanistica, che viene aggregata alla competenza concorrente in materia di governo del territorio mentre ritorna prepotentemente, a difesa delle scelte del livello statale, la pur ridimensionata competenza esclusiva statale in materia di ambiente, anch'essa già "ridotta" in passato a competenza comune ai due livelli di governo, essendo stata definita non una "materia" ma un "valore costituzionale trasversale". Irrisolta rimane solo l'obiezione che, trattandosi di "insediamenti produttivi", la programmazione degli stessi sia da ricondursi alla materia (di competenza esclusiva regionale) dell'industria, tema su cui la Corte non interviene.

La seconda e non meno importante tecnica argomentativa sviluppata per fondare la legittimità costituzionale delle norme dedotte in giudizio riguarda la presunta violazione della distinzione tra principio e dettaglio: da sempre fragilissima barriera all'invasione delle competenze regionali, essa viene sistematicamente negata dal Collegio che tende ad ascrivere ogni norma contestata alla categoria del principio. Per la scarsità delle motivazioni, sembra quasi che la Corte si rifiuti di prendere in esame le richieste regionali, cosicché si è portati a pensare che alla distinzione venga annesso uno scarso peso costituzionale e che essa resti interamente confinata all'ambito della discrezionalità legislativa, così in pratica snaturando la sostanza stessa delle dinamiche della competenza concorrente tradizionalmente intesa per farla trasmigrare nell'ambito della *konkurrierende Gesetzgebung* di matrice germanica o della competenza concorrente così come viene intesa nell'ordinamento europeo.

4. Come non è difficile evincere da quanto fin qui esposto e benché, come si vedrà in seguito, il tentativo operato dalla Corte di razionalizzare il quadro dei criteri costituzionalmente previsti e preposti alla ripartizione delle competenze tra stato e regioni muova dal principio di sussidiarietà, molto del testo della sentenza e delle sue problematiche ruota intorno al tradizionale problema delle competenze legislative.

E' la stessa Corte ad indurre a simile considerazione, visto che - dopo aver esposto in fatto e in diritto le contestazioni

dei ricorrenti - essa afferma *expressis verbis* che il punto da chiarire è "se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanti una potestà legislativa esclusiva ma solo una potestà concorrente". Quello che è in questione è dunque la natura e l'estensione della potestà legislativa concorrente e la risposta positiva della Corte al quesito sopra riportato contribuisce a ricentrare l'attenzione su tale dimensione.

Ed è pertanto solo in un secondo momento che viene in rilievo la complessa problematica relativa all'art. 118, che va ora più da vicino scandagliata, costituendo tale articolo il più rilevante supporto argomentativo alla scelta compiuta dal legislatore di permettere regolazione di funzioni amministrative anche laddove allo Stato siano attribuite solo competenze legislative concorrenti.

Nella sostanza, una siffatta soluzione può certamente contare sul sostegno di solidi argomenti. E, inverso, la previsione in capo allo Stato del potere di legiferare per principi già presuppone una valutazione costituzionale circa la necessità di mantenere in tali settori momenti di unitarietà, cui può far riscontro anche l'esistenza di un apparato amministrativo statale deputato al concreto perseguimento di tali istanze unitarie. L'alternativa sarebbe potuto essere - come già si è detto sopra - attribuire *in toto* alle Regioni (ma non ai Comuni) quella che i tedeschi definiscono la "sovranità amministrativa" realizzando così un riparto di funzioni orizzontale, non dissimile da quello che vige nella maggior parte dei settori anche in seno all'Unione europea; ma questo la Costituzione non lo fa mentre "attribuisce" tutte le funzioni amministrative ai Comuni, enti non dotati di competenza legislativa, suggerendo un ripensamento tanto radicale quanto impraticabile (se si trattasse di attribuzione diretta) delle funzioni amministrative a partire dal basso, salvo poi stabilire - in sede di riparto delle competenze legislative - che spetta allo Stato definire le funzioni fondamentali degli enti locali e alle Regioni tutto il resto, secondo un disegno che è ancora tutto da realizzare ma che mantiene una chiara impostazione dualistica.

Ora, in mancanza di un coerente *fil rouge* per l'organizzazione amministrativa, non può stupire che un intervento razionalizzatore ad opera del giudice costituzionale tenda a mantenere, nei limiti del possibile, lo *status quo*. Non sarà una scelta esaltante sul piano costituzionale ma almeno si resta nella logica del male minore, avvalorando le scelte della politica - per buone o cattive che siano - e accettando che vi siano, in questo momento storico, esigenze riconducibili alla necessità di un "riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale", alla garanzia di approvvigionamento energetico del paese nonché alla necessità di coordinare la strategia nazionale e quella comunitaria nella politica delle infrastrutture.

5. Venendo ora alla scelta argomentativa di fondo, quella cioè di fondare la competenza dello Stato centrale su una lettura di ampio respiro del principio di sussidiarietà, va detto in primo luogo che su tale principio si è incentrato negli ultimi tempi l'interesse della Corte, come dimostra anche l'altro importante intervento in materia compiuto con le sentt. 300 e 301 dell'anno in corso sulle fondazioni. Se non si temesse l'azzardo, si potrebbe dire che le due sentenze costituiscono le due facce di una medesima medaglia, come del resto da sempre pone in luce la dottrina che, riflettendo sul principio di sussidiarietà, non manca mai di evidenziarne le due dimensioni costitutive, quella verticale e quella orizzontale.

Per giungere all'art. 118, il giudice costituzionale prende le mosse dal fatto che "sul piano dei principi giuridici" l'art. 5 Cost. dà corpo a "istanze di unificazione presenti nei vari contesti di vita". Il che, anche senza ricorrere a motivazioni comparatistiche o ad altro, è del tutto convincente.

Più problematica la conseguenza che da tale quasi tautologica considerazione è fatta discendere: al fine di garantire "istanze di esercizio unitario" sarebbero consentite infatti "deroghe alla normale ripartizione di competenze" e sarebbero previsti "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che - se applicato rigidamente (n.d.r) - darebbe luogo alla vanificazione delle stesse"; uno di questi "congegni" sarebbe per l'appunto il principio di sussidiarietà, "meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative (sic!)".

Nel caso di specie, dunque, non dalla natura della competenza legislativa concorrente discenderebbe la facoltà per il governo nazionale di "organizzare e regolare" le funzioni amministrative ma dall'art. 118 letto congiuntamente al principio di legalità; il che potrebbe anche essere condivisibile, soprattutto a motivo della distribuzione costituzionale del potere regolamentare - da sempre parte della funzione amministrativa - ma che rischia di condurre a conseguenze troppo estese. La prima consiste nel consentire, tramite una interpretazione estensiva della sentenza, tale "attrazione" anche in materie di competenza residuale delle regioni, poiché la Corte qui sembra riferirsi in modo indiscriminato alla competenza legislativa *tout court*. La seconda riguarda invece il significato dell'intesa: se infatti si legge il 118 in deroga

al regime delle competenze costituzionalmente garantite e la flessibilità della sussidiarietà in deroga alla rigidità costituzionale, è inevitabile prevedere meccanismi risarcitori, quali quelli adombrati nella sentenza e riassunti - tra l'altro in modo abbastanza impreciso - nel cd. "principio dell'intesa", principio importantissimo proprio in questa fase di assestamento dei rapporti tra diversi livelli di governo ma che risulterebbe francamente sovrastimato se consentisse qualsivoglia violazione del dettato costituzionale, in assenza di riferimenti testuali.

Qual è, allora, il nodo problematico che viene in luce in forza di questi primi ma fondamentali tratti del ragionamento della Corte ?

A me pare che una delle obiezioni che si possono muovere al pensiero della Corte, così come viene espresso nel testo che qui si commenta, è che la sussidiarietà non è solo, ma forse non è neppure, in assoluto, un meccanismo dinamico né (solo) un principio procedurale. Inoltre, essa non è solo - ma forse non è neppure - un principio di flessibilizzazione del regime delle competenze e, certamente, non è un modo per fare valere "istanze di unificazione presenti nei vari ambiti di vita", che tra l'altro qui la Corte correttamente riconduce non all'art. 118 ma all'art. 5, che con la sussidiarietà non ha nulla a che vedere. Insomma, la sussidiarietà non è funzionale alla realizzazione di "istanze unitarie" ma, semmai, al loro esatto opposto, essendo un principio posto a difesa dei livelli più bassi del governo nazionale e a sostegno della primazia dell'iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali rispetto all'intervento dei pubblici poteri.

Da questo punto di vista, la sussidiarietà non può essere considerata un rivisitazione edulcorata del concetto di interesse nazionale, da cui si differenzia per sostanza ma anche per modalità attuative, essendo la concretizzazione del primo tutta confidata a logiche politiche mentre - per quanto riguarda la sussidiarietà - trattasi di un concetto dai confini assai più delineati.

Ma, a ben vedere, pur partendo da un apparato concettuale non interamente soddisfacente, la Corte sembra poi recuperare un punto di vista più corretto e interessante quando afferma che sussidiarietà e adeguatezza "non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione". E ancora che tali principi "non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale".

E, pertanto, può non essere inutile ricordare che il principio di sussidiarietà fa riferimento a precisi parametri sostanziali, talora confusi con problematiche di tipo politico ma in realtà ormai codificati altrove, ad esempio nei Trattati europei. Del resto, nella sua formulazione originaria, di stampo filosofico, essa fa infatti ampio riferimento, nella sua dimensione orizzontale, all'obbligo per i pubblici poteri di non sostituirsi alla libera iniziativa e alla responsabilità dei singoli e dei corpi sociali nel perseguimento dei loro interessi, se essi sono in grado di provvedere da sé mentre, se essi sono in grado di provvedervi solo in parte, l'obbligo di astensione si trasforma in obbligo di sostegno mentre, sul piano verticale, il principio enuncia una presunzione di attribuzione di poteri al livello territoriale più basso (il Comune) e solo a determinate condizioni lo spostamento verso l'altro delle funzioni che il livello inferiore non fosse in grado di assolvere autonomamente, spostamento che dovrebbe conseguire solo alla accertata impossibilità del livello inferiore, neppure se adeguatamente supportato, di regolamentare determinati interessi.

Asserito in un contesto ordinamentale quale il nostro, con una assestata distribuzione di competenze tra livelli di governo, il principio non è assimilabile ad una norma direttamente attributiva di funzioni, ma si limita ad enunciare un programma costituzionale mentre, solo indirettamente, dà corpo ad un precetto; la dimensione precettiva viene infatti in rilievo solo in caso di controllo di costituzionalità di leggi attributive di funzioni amministrative, precedenti o successive alla riforma costituzionale, come è anche adombrato nella l.131/2003 che prevede la permanenza dell'assetto amministrativo attuale fino alla sua eventuale riforma ma fa salvi gli effetti di pronunce di incostituzionalità.

Se letto in chiave sostanziale ma anche in una accezione programmatica, allora il principio di sussidiarietà non risulta essere una deroga a norme costituzionali vigenti o una norma in bianco che permetta spostamenti ascensionali senza alcuna preconditione, ma una clausola generale da applicarsi, in futuro, ad opera del legislatore e, al presente, dal giudice costituzionale, costituendo così parametro di giudizio per la valutazione della costituzionalità delle leggi. Di

conseguenza, il parametro di giudizio non è la semplice ragionevolezza ma una valutazione compiuta della esistenza di "esigenze" cui un certo livello di governo non è in grado di dare risposta e rispetto alle quale può intervenire, in chiave sussidiaria, il livello superiore.

Secondo la logica enunciata, prendono forza alcune obiezioni di incostituzionalità avanzate dalle parti ricorrenti, cui la Corte non sembra attribuire importanza, forse perché - come si legge in apertura del punto 2.1. delle considerazioni in diritto - essa non si ritiene chiamata " a giudicare se le singole opere inserite nel programma meritino di essere considerate strategiche, se sia corretta la loro definizione come interventi di preminente interesse nazionale o se con tali qualificazioni siano lese competenze legislative delle Regioni" e rimanda pertanto tali valutazioni ad una successiva ed eventuale impugnazione del programma, con ciò adombrando quindi di essere pronta a sottoporre lo stesso ad uno attento scrutinio. In altre parole, la Corte sembrerebbe favorevole a rimandare puntuali valutazioni ad un tempo successivo e non si conforma a quelle richieste regionali che sostenevano invece la necessità di procedere da subito a tale valutazione.

Così, ad esempio, la Regione Marche deduceva l'incostituzionalità della norma impugnata rispetto all'art. 118 asserendo la mancanza "di puntuale indicazione dei presupposti che giustificano, sulla base del principio di sussidiarietà, un'allocazione a livello centrale delle funzioni relative alla programmazione, decisione e realizzazione delle singole opere strategiche oggetto della disciplina censurata"; e ancora, nel ricorso della Regione Toscana contro l'art. 13, commi 1,3,4,5,6, e 11 della l.166/2002 correttamente si afferma che l'art. 118 sarebbe stato violato perché "l'effettivo rispetto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza imporrebbe che ogni scelta legislativa di allocazione delle funzioni debba essere supportata dall'analisi e dalla verifica dei livelli di governo maggiormente rispondenti a detti criteri e che, dunque, debbano essere resi conoscibili i motivi della scelta e quindi dell'esercizio in concreto di tale potere discrezionale.

Tornando dunque e conclusivamente al quanto si diceva all'inizio del presente paragrafo, si può allora affermare che la sussidiarietà non dovrebbe essere la vanificazione della rigidità costituzionale ma, se applicata in senso contrario al suo naturale significato, un principio che eccezionalmente consente di svolgere centralmente, in presenza di certi presupposti, determinate funzioni; in quanto regola eccezionale essa dovrebbe quindi preludere ad un controllo stretto di ragionevolezza, come accade - del resto - ad altri principi generali dell'ordinamento, quali - tanto per fare un esempio - al principio della irretroattività delle leggi.

6. Quanto al livello di legislazione interessato dalla tesi di fondo qui abbracciata dalla Corte, affiora il problema circa l'ampliamento del meccanismo fondato sulla sussidiarietà anche alle materie di competenza residuale. Invero, nella sentenza in commento le norme controverse afferiscono ad ambiti di competenza concorrente o ad essa vengono dalla Corte ricondotte mentre si tace, ovviamente, sulle materie di competenza residuale.

Per non aver ben posto in chiaro che i principi affermati circa l'attrazione al centro sono principi di natura assolutamente eccezionale e per non aver precisato a quali condizioni tale applicazione eccezionale può aver luogo, l'impianto concettuale - di taglio generale - che regge la sentenza (e che per questo non va esente da critiche) sembrerebbe estendibile anche a quest'ultimo caso.

Tale evenienza necessita ora di qualche precisazione perché il modello delle competenze regionali esclusive o residuali, già abbastanza discusso, sembrerebbe fondato su logiche diverse da quelle che governano l'attribuzione di determinate materie alla competenza esclusiva statale o a quella concorrente, le quali - prese nel loro complesso - forse già fin troppo ampiamente coprono l'area degli interessi di estensione nazionale.

Si potrebbe dire che, diversamente dai settori coperti dalla potestà legislativa residuale, gli ambiti di competenza concorrente includono, allo stato latente o potenziale, i presupposti, anche di fatto, legittimanti l'attivazione del principio di sussidiarietà in senso ascendente. La riserva allo Stato della legittimazione a porre i principi fondamentali rispecchia, invero, l'esistenza, in tali ambiti materiali, di nuclei o radici di esigenze unitarie da soddisfare in maniera uniforme: dunque, non esigenze di carattere unitario compiutamente definite (dominio della potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma neppure, all'opposto, soltanto interessi suscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale (dominio della potestà legislativa residuale delle Regioni). Nelle materie di competenza ripartita o concorrente la Costituzione ha accolto una soluzione (fondata, peraltro, sulla interazione tra criterio gerarchico e criterio di competenza) che bilancia la tensione all'uniformità volta a tutelare le esigenze generali e la vocazione alla differenziazione propria dell'autonomia regionale. L'identificazione di tali materie è operata dalla stessa Carta fondamentale sulla base di valutazioni complesse fondate sul riconoscimento di come, in quei contesti, sussista una fitta trama di reciproci condizionamenti tra interessi

nazionali ed esigenze espresse dalle comunità locali. Si presume, cioè, che, diversamente da altri settori, in quegli ambiti sia necessario assicurare *standards* minimi di uniformità correlati ad esigenze che si proiettano al di fuori dei confini regionali, per investire l'intera comunità nazionale. E tale omogeneizzazione di base si compie mediante l'enunciazione, anche tacita, dei principi fondamentali della materia.

La necessità di preservare esigenze d'indole unitaria è, dunque, presente in potenza nelle materie di competenza concorrente. Sicché, quando lo Stato, con il consenso delle Regioni, attiva il meccanismo basato sulla sussidiarietà, tale potenzialità si espande e legittima l'azione unificante dell'apparato statale. In altri termini, l'azione sussidiaria dello Stato si sviluppa da una radice già presente *in nuce* nelle materie devolute alla potestà concorrente dei due livelli di governo e, sino a quel momento, alimentata dai soli principi fondamentali. Del resto, anche la legislazione di principio non è (ora espressamente) condizione per l'attivazione della competenza regionale, cosicché appare chiaro che la statuizione di principi da un lato e i meccanismi di sussidiarietà dall'altro si pongono come due diverse modalità di tutela della dimensione unitaria.

Al contrario, il riconoscimento al legislatore regionale di materie tendenzialmente riservate o esclusive si basa sulla presunzione che in quei settori siano assolutamente prevalenti, se non addirittura presenti soltanto interessi ascrivibili alle comunità regionali. La tutela, in questi ambiti, di esigenze unitarie può essere perseguita in via eccezionale attivando i compiti trasversali accreditati innanzitutto dal secondo comma dell'art. 117 Cost. Ma si tratta, pur sempre, di un intervento che si sprigiona all'esterno della singola materia, in cui invece manca quel nucleo di esigenze di carattere unitario che può ampliarsi già all'interno del settore specificamente individuato.

La radicale differenza tra la competenza concorrente e la competenza residuale sembrerebbe dunque tale da mettere in dubbio le diverse tesi avanzate in dottrina circa l'estensione del modello basato sul principio di sussidiarietà fino a ricomprendere ambiti propri della competenza esclusiva regionale.

7. Tutto ciò posto, allora ecco che si delinea in modo compiuto il valore della sussidiarietà intesa come momento di procedimentalizzazione negoziale dell'attività legislativa. Non che la sussidiarietà in sé sia mero principio procedimentale, cosicché basti l'intesa con le Regioni interessate a sanare ogni violazione dell'assetto naturale delle competenze legislative delineato in Costituzione; è invece la necessità di rispettare il principio di sussidiarietà che implica una procedimentalizzazione dell'attività legislativa al fine di permetterne un più compiuto controllo da parte dei soggetti espropriati e, di conseguenza, da parte dei tribunali.

E' questa infatti la lezione che si può trarre dall'ordinamento europeo che, essendo stato il primo a codificare nel suo livello costituzionale il principio, ha poi provveduto ad assicurarne il rispetto prevedendo nei Protocolli in materia una serie di passi che consentono di valutare se la scelta di procedere, nelle materie di competenza *concorrente* (vedremo poi in che senso), ad accentrare la regolazione in capo agli organismi europei sia conforme al principio di sussidiarietà.

Trasportato nel nostro ordinamento, il rispetto del principio di sussidiarietà comporta che i due articoli, l'art. 117 e l'art. 118 restino intimamente connessi laddove il primo enuncia le materie in cui vi può essere uno spostamento al centro delle rispettive funzioni, legislative e amministrative, ma solo se questo è strettamente necessario a dare risposte più adeguate alle esigenze espresse dal corpo sociale, mentre il secondo determina le condizioni, sostanziali e procedurali, a cui ciò può avvenire.

Non è dunque l'intero art. 117 che può venire "integrato" dal principio di sussidiarietà ma solo la norma che limita in tali materie il potere legislativo dello Stato alla mera emanazione di principi. Essa resta, in sostanza, la regola generale - forse residuo di una concezione di competenza *concorrente* propria del vecchio assetto costituzionale - che patisce le eccezioni conseguenti ad una corretta applicazione del secondo ma altrettanto cruciale principio.

Ma poiché la distinzione principio/dettaglio nell'ambito del sistema delle competenze concorrenti tende a divenire sempre più evanescente, si potrebbe anche tentare una forzatura del dato letterale della norma e asserire che, in effetti, oggi, per il combinato disposto degli artt. 117 e 118, la competenza concorrente delineata in costituzione non comporta più solo una ripartizione tra principio e dettaglio ma una vera e propria "concorrenza" tra legislatori, chiamati a intervenire il primo per regola e il secondo in chiave sussidiaria. Se si vuole conservare invece alla norma in esame il suo originario ruolo, occorre allora che lo spostamento delle funzioni amministrative non sia globale ma, riproponendo in sostanza le logiche della ormai abrogata funzioni di indirizzo e coordinamento, sia limitata a quelle funzioni volte a garantire un tasso di uniformità all'applicazione della legge.

Resta da ribadire, come è stato giustamente affermato, che non è bene che il rispetto del principio di sussidiarietà sia meramente presunto; la presunzione - se di essa si può parlare - dovrebbe infatti secondo la visione sostanziale della sussidiarietà sopra enunciata operare a favore e non contro l'autonomia regionale e la Corte dovrebbe essere assai severa nel richiedere adeguate procedure istruttorie che consentano di dar ragione di una modifica delle competenze tramite la consolidata tecnica dell'inversione dell'onere della prova cosicché dovrebbe spettare al legislatore prima ma, in sede processuale, a chi si fa carico della difesa della norma di dar pieno conto del fondamento fattuale che ha costituito la base per la modifica dell'ordine delle competenze. Solo così tra l'altro sarà possibile dar corpo alla corretta esigenza prospettata dalla sentenza in esame a che l'assunzione di funzioni da parte dello Stato "non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio di stretta costituzionalità".

Scrutinio stretto di costituzionalità e esistenza di una competenza concorrente (all'italiana o alla tedesca poco importa): sono queste le condizioni che permettono di contraddire il principio di sussidiarietà e di operare un concordato e ragionevole riposizionamento al centro di determinate funzioni.

8. Qualche considerazione finale sul principio dell'intesa, che la Corte afferma essere conseguente alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà. Tale affermazione potrebbe anche essere revocata in dubbio poiché, se l'intesa fosse consustanziale alla sussidiarietà, non si coglie il principio in forza del quale il dissenso regionale possa essere - pur a certe condizioni - superato dallo Stato.

In sé, dunque, sarebbe meglio ritenere che il principio in esame non comporti *necessariamente* che l'assunzione da parte dello Stato di determinate funzioni sia possibile solo tramite l'assenso delle Regioni o della Regione interessata dai provvedimenti amministrativi o, in alternativa, la mera partecipazione degli enti di livello inferiore ai processi decisionali. Dimostrasse il Governo essere imprescindibile per l'esercizio unitario lo spostamento al centro di certe funzioni, tale imprescindibile necessità dovrebbe comportare anche la possibilità di contrastare eventuali dissensi regionali.

Me, ancora una volta, visto il contesto in cui si muove il Governo e le motivazioni che sottendono ai suoi interventi, il principio dell'intesa - che, si badi bene, la Corte pone come condizione astratta di legittimità della legge e non come condizione concreta per la sua emanazione - potrebbe essere letto come una scelta, di nuovo, del male minore, tra l'altro in questo caso per espressa presa di posizione delle Regioni. Erano le ricorrenti stesse, infatti, ad avanzare - suppur residualmente - questa richiesta, in sostanza quindi offrendo alla Corte il destro per salvare la norma contestata.

Se tuttavia si persistesse nel ritenere - come sembra - la previsione normativa dell'intesa alla base della legittimità della legge, occorrerebbe che di un atto effettivo si trattasse e non di una mera norma procedurale. In tale modo essa sarebbe efficace espressione di quel principio di leale collaborazione che, presiedendo ordinariamente ai rapporti tra livelli di governo, quasi renda auspicabile - nell'ottica della sussidiarietà e del perseguimento congiunto del bene comune - che in certi settori si intervenga da parte del livello di governo superiore a subsidiare le attività dei livelli inferiori. L'intesa, effettivamente presente prima della emanazione della legge, infatti dovrebbe tendere a garantire la mancanza di dissenso e quindi di contenzioso costituzionale, riportando l'applicazione del principio di sussidiarietà alle sedi politiche che sono, in prima battuta, le più consone ad attivare meccanismi sussidiari. Ragionando per assurdo, se proprio si dovesse condizionare l'esercizio della sussidiarietà amministrativa ad un atto di volontà dei livelli inferiori di governo, per stare alle logiche della sussidiarietà occorrerebbe introdurre l'obbligo di *richiesta* da parte dell'ente territoriale, salvo ritenere l'ente stesso non solo incapace di provvedere alle proprie esigenze ma persino - si perdoni l'espressione - incapace di intendere quali siano i reali bisogni dei cittadini; cosa che fortunatamente non è neppure adombrata dalla sentenza in esame che invece espressamente afferma che l'intesa (prevista nella legge) diviene poi condizione di legittimazione dell'intervento e del relativo finanziamento proprio perché poi, in sede di intesa, le Regioni, possano vanificare "la pretesa statale di attuare in sussidiarietà le funzioni amministrative " allegando, argomentando e dimostrando la loro adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione".

Si realizza così un meccanismo piuttosto complesso e macchinoso: le Regioni possono essere normativamente espropriate dei loro poteri per legge, tale legge deve prevedere un'intesa la cui effettiva stipulazione diviene condizione di operatività della legge stessa. Sarebbe stato allora forse più semplice prevedere che l'intesa stia alla base della legge di riallocazione delle competenze, così garantendo la mancanza di contenzioso costituzionale.

Se tutto questo può e dovrebbe avvenire *ex ante*, ragionando *ex post* e cioè in sede processuale, in cui diviene evidente il fallimento di procedimenti concordati, il principio dell'intesa mostra tutto il suo limite né può divenire

condizione per accertare il rispetto del principio di sussidiarietà.

In caso di conflitto costituzionale, infatti, non è la mera previsione di una intesa (futura e incerta) a offrire sufficiente presidio ad enti che si considerassero non sussidiati ma espropriati di competenze; ben di più, un arbitro imparziale dovrebbe essere messo in grado di valutare con obiettività se esistono ragioni corrette per l'emanazione delle norme contestate per violazione del regime di competenza e per violazione del principio di sussidiarietà. E questo a riprova che il vero presidio della sussidiarietà non è (o non è solo) l'intesa ma uno scrutinio stretto, suffragato da sufficienti prove offerte secondo la logica dell'inversione del relativo onere.

Anzi, come la definisce S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista*, "una sentenza molto ambiziosa".

Oltre ai commenti redatti da A. Morrone, Q. Camerlengo, E. D'Arpe, F. Cintioli e A. Ruggeri per il Forum dei Quaderni costituzionali, v. R. Dickmann, *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in *www.federalismi.it*, n.12/2003, nonché L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *www.asdridonline.it*

Sul piano della concreta attuazione del principio, invece, si è assistito come è noto, ad una scissione delle due funzioni essendo rimaste in un primo tempo allo Stato molte funzioni amministrative in materie di competenza legislativa regionale mentre, in seguito, con la riforma Bassanini, sono state attribuite alle Regioni funzioni amministrative in materie di competenza statale. V. sul punto L. Torchia, *op. cit.*

Così anche A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in un storica (e perciò solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte Cost. n.303 del 2003*, in *Forum quaderni costituzionali* (29 ottobre 2003), e tuttavia in parte dissentendo dalla sentenza in esame.

Con ciò dando ragione a chi afferma che il principio di sussidiarietà, previsto in sede di riparto delle funzioni amministrative, finisce per coinvolgere anche l'esercizio della funzione legislativa. V. O. Chessa, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. Volpe (a cura di) *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, p. 173 ss). Non così, invece, G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2002, 384, per il quale «i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono criteri di esercizio della potestà legislativa da parte di legislatori riconosciuti competenti ai sensi dell'art. 117, e non una regola di attribuzione della potestà legislativa medesima. L'art. 118 non costituisce autonomo fondamento di poteri legislativi per così dire "impliciti". Si tratta di una affermazione davvero basilare, nel senso che accoglierla o non accoglierla comporta l'accettazione o la sostanziale vanificazione dell'art. 117 come norma rivolta a ripartire le potestà legislative».

Sulla vicenda v. G. Bognetti, *Lo spirito del Costituzionalismo americano*, Milano 2002.

Delibera CIPE n.121/2001 in cui si predispongono l'elenco degli interventi, tra i quali vi sono opere relative al sistema dei valichi, ai corridoi longitudinali plurimodali (padano; Tirreno-Brennero; tirrenico-Nord Europa; adriatico; dorsale centrale, al ponte sullo Stretto di Messina,) ai corridoi trasversali della dorsale appenninica, alla piastra logistica euromediterranea della Sardegna, agli hub portuali, interportuali e agli allacciamenti ferroviari e stradali dei grandi hub aeroportuali, ai sistemi urbani, agli schemi idrici, concernenti interventi per l'emergenza nel Mezzogiorno continentale ed insulare, al piano degli schemi irrigui nonché al piano degli interventi idro-geologici prioritari che effettivamente si presentano come infrastrutture se non strategiche almeno assai rilevanti. Da ricordare come sia stata poi ampiamente criticata l'estensione delle opere da realizzare secondo le modalità previste dalla legge in esame, essendo le stesse diventate oltre 200 rispetto alla poche che avrebbero dovuto essere, data anche la procedura eccezionale cui sono sottoposte.

Si può ricordare in proposito che in altri Stati la programmazione e, in parte, l'attuazione dei programmi di sviluppo territoriale o di grandi progetti viene compiuta congiuntamente dai diversi livelli di governo senza che tuttavia i livelli inferiori siano interamente espropriati delle loro prerogative. In proposito si veda Mager, *Commento all'art. 91 a*, in Von Muench (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, vol. III, 4/5° ed., Monaco 2003.

La delibera CIPE nr. 121 del 21 dicembre 2001 fa riferimento a 100.000 miliardi di vecchie lire da impiegarsi nel corso di tutta la legislatura mentre per il 2002 gli impegni di spesa ammontano a 2.763 milioni di euro.

Forse non senza una certa ironia, alla censura di una presunta violazione dell'autonomia finanziaria regionale, la Corte risponde asserendo che i finanziamenti previsti dal programma di governo potranno essere utilizzati solo dalle Regioni che avranno sottoscritto intese relative alla individuazione delle opere stesse. Cfr. punto 12 delle considerazioni in diritto. Da ricordare altresì che la Regione Campania ha rinunciato al ricorso dopo aver siglato un'intesa con lo Stato a mente della quale venivano assicurati alla regione finanziamenti per 9 miliardi di euro, di cui 6 a carico dello Stato e 3 della Regione per opere da realizzarsi nel prossimo decennio.

Per contro, il Governo ritiene che la competenza in materia di appalti sussista in capo allo Stato per tutte quelle materie di competenza concorrente che comportano la stipula di contratti da parte della pubblica amministrazione quali i porti e gli aeroporti, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la distribuzione nazionale di energia, la protezione civile e l'ordinamento della comunicazione.

V. nr. 21 delle considerazioni in diritto.

Precisa il Supremo collegio che "la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti".

Asserisce la Corte che la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che è ora parte della materia di competenza concorrente "governo del territorio"; quanto poi alla obiezione relativa alla ripartizione principio/dettaglio, al punto 11.2. delle considerazioni in diritto essa viene smentita affermando che la potestà di regolamentare i titoli abilitativi per l'edificazione appartiene alla potestà di dettare i principi della materia; sempre al settore dei principi attengono tutte quelle norme volta a semplificare i procedimenti amministrativi affinché "la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati". Nell'affine materia dell'edilizia si veda da ultimo la sent. 362/2003.

Sent. 407/2002 in questa *Rivista* 2003, 312.

Da sempre questione complessa, la ripartizione tra principio e dettaglio risulta problematica anche in questo caso poiché il Governo afferma che "la previsione a livello di principio della surrogabilità della concessione edilizia con la denuncia di inizio attività in presenza di particolari condizioni obiettive" supererebbe l'altro principio fin qui vigente, secondo cui la DIA era consentita solo per interventi edilizi minori. Assai critico il commento in materia di A. Ruggeri, *op. cit.*, che parla di "tentativo da parte della Corte di giustificare l'ingiustificabile". Sempre in tema di rapporto tra principio e norme di dettaglio v. *infra*, nota 20.

A. D'Atena, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *www.associazioneconstituzionalisti.it*; R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in questa *Rivista*, 2002, 1447; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 135. Sulla riforma della potestà concorrente in Germania v. V. Losco, *Background paper*, in L. Violini (a cura di), *Il futuro dell'autonomia regionale*, Milano 2001, 87 ss..

Un interessante approfondimento su questa questione è compiuto da CINTIOLI, *Le forme di intesa e di controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303/ 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*

Forse può essere interessante ricordare come già nella sent. 18/1997 la Corte, dichiarando inammissibile il quesito referendario relativo alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, avesse ricollegato tale potestà non già all'interesse nazionale (come aveva fatto con la risalente sent. 39/1971, sull'indirizzo e coordinamento quale "risolto positivo dell'interesse nazionale"), quanto alle "esigenze di carattere unitario". La traslazione dall'interesse all'esigenza riflette l'intenzione, poi culminata nelle nuove previsioni costituzionali, di abbandonare un criterio (l'interesse) essenzialmente basato su valutazioni di merito e su apprezzamenti d'indole politica (come tali, fortemente condizionati dai concreti e contingenti rapporti di forza), per accedere ad un altro criterio (l'esigenza) più obiettivo, in quanto maggiormente correlato alle istanze ed alle sollecitazioni scaturenti dalla comunità. Ed in ciò trova ulteriore conferma la connessione tra il soddisfacimento delle esigenze e l'operatività del canone della sussidiarietà. Su questo aspetto v. Q. Camerlengo, *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in Aa. Vv., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 327 ss.; v. anche idem, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in Aa. Vv., *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale* (Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa,

Pavia 6-7 giugno 2003), in corso di pubblicazione.

Efficacemente S. Bartole, *op. cit.*, osserva come ai fini della puntuale configurazione dell'assetto delle competenze legislative la Corte abbia usato uno strumento, quale appunto il principio di sussidiarietà, più elaborato e complesso rispetto al mero appello alla dimensione degli interessi in giuoco.

G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir.Pubbl.* 2002, 5.

Analogamente F. Pizzetti, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2003.

Ad essere precisi, si dovrebbe assumere che l'attuale allocazione delle funzioni amministrative, essendo stata anch'essa definita dal decreto 112/1998 sulla base del principio di sussidiarietà quale principio contenuto nella legge di delegazione nr.59/1997, dovrebbe essere conforme al principio in esame non essendo fin qui stato smentito da alcuna pronuncia di incostituzionalità cosicché la norma dell'art. 118 altro non farebbe che conferire copertura costituzionale alle scelte operate in sede di attuazione del terzo decentramento.

Cfr. L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *questa Rivista* 2002, 343 ss.

Cfr., di recente, M. Carli, *Intervento al Convegno su Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. Primo incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale* (Milano, 18-19 dicembre 2003), in corso di pubblicazione.

La Corte non nega tale esigenza, ma la confina al procedimento che deve condurre alla stipula dell'intesa; è lì che si concretizza "l'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto ma come metodo per l'allocazione di funzioni al livello più adeguato".

La *konkurrierende Gesetzgebung* infatti, si differenzia da assetti legislativi imperniati sulla distinzione principio/dettaglio, propria invece della *Rahmengesetzgebung*, e non è affatto - secondo la Costituzione tedesca - una ripartizione "flessibile" di competenze essendo invece confinata alle materie enumerate in cui l'intervento (da giustificarsi) del potere centrale sovrachia pienamente la competenza dei livelli regionali di governo. Da ricordare anche il recente intervento della Corte mirante a rendere effettivo il controllo di costituzionalità dell'attrazione al centro di competenze legislative a fini unitari su cui E. BUOSO, *L'art. 72, Il comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *questa Rivista*, 2003, 959.

Cfr. al riguardo Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*.

Uno *strict scrutiny* viene dalla Corte Suprema degli Stati Uniti riservato alle leggi che incidono sui diritti fondamentali, alle discriminazioni per razza e solo parzialmente alle discriminazioni per sesso e comporta una valutazione piena delle scelte legislative al fine di verificare che esse perseguono interessi pubblici fondamentali e che tale perseguimento non comporti una compressione del diritto e dell'eguaglianza più ampia di quanto non sia strettamente necessario alla garanzia di tali posizioni.

Secondo R. Dickmann, *op. cit.*, l'intesa avrebbe una doppia connotazione: la prima riguarderebbe la legge di attrazione e la seconda l'esercizio delle funzioni amministrative attratte. Tuttavia, sempre secondo questo autore, mentre per la dimensione amministrativa si comprende come debba svolgersi tale principio, per la legge di attrazione "non vengono formulate conclusioni in ordine alla riferibilità di tale principio"; è difficile infatti specificare che conseguenze debba avere il principio dell'intesa nei confronti del legislatore. In modo assolutamente minimale, esso dovrebbe quantomeno comportare un parere favorevole ad ddl di attrazione da parte della Conferenza Stato Regioni (mentre a regime sarebbe fondamentale l'assenso di una eventuale seconda Camera di rappresentanza regionale).

Al nr. 24 delle considerazioni in diritto la Corte rigetta infatti le censure di incostituzionalità mosse alle **procedure di superamento del dissenso regionale**.

Cfr. sul punto la ricognizione delle doglianze regionali compiuta al nr. 2 delle considerazioni in fatto.

Nota Q. Camerlengo, *op. ult. cit.*, che tale passaggio della sentenza costituisce, di fatto, una inversione dell'onere della prova a scapito dell'autonomia regionale, la quale dovrebbe essere invece beneficiaria della presunzione di adeguatezza da confutarsi ad opera dello Stato.

Questa prospettiva non sembra essere quella accolta dalla sentenza che in più punti ribadisce invece che "l'esigenza di esercizio unitario che consente di attirare 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"; in altre parole, le leggi attuative del principio di sussidiarietà dovrebbero prevedere - come fa in molti punti la disciplina in esame, soprattutto nella parte relative alle procedure a regime - l'esercizio concordato delle funzioni amministrative; il che è certamente importante ma non sufficiente a garantire che, a loro volta, le Regioni siano disponibili ad assentire all'esproprio e rinuncino quindi alla relativa impugnazione.