

Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera

(Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 233/2004)

di Ilenia Ruggiu

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2004)

Sommario: 1. Il caso. - 2. Il dissenso regionale diventa "forte": il silenzio-assenso non fa l'intesa e la Corte insiste su procedure cooperative rigorose. - 3. Concezione consensuale delle competenze e ragionevolezza: lo strano elenco delle "grandi" opere pubbliche. - 4. Sussidiarietà ascendente sì, ma i comuni? - 5. A quando l'illegittimità di atti legislativi per violazione del dissenso regionale?

1. Il caso.

Il principio di leale collaborazione continua ad incassare punti. Con la sentenza 233 del 16 luglio 2004 la Corte Costituzionale ha risolto il conflitto di attribuzione sorto tra Stato e Regione Emilia Romagna in relazione alla costruzione di infrastrutture strategiche - segnatamente di una metropolitana automatica leggera - nella città di Bologna. Ritenendo fondato il ricorso regionale, la Corte ha annullato la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 67 del 1° agosto 2003 ("*Primo programma delle opere strategiche - Legge n. 443/2001 - Metro leggero automatico di Bologna*"), contenente il progetto di realizzazione della suddetta metropolitana, in quanto approvata in via unilaterale, senza tener conto delle osservazioni avanzate dalla Regione Emilia Romagna. E' la prima volta che il mancato rispetto del dissenso regionale costituisce causa di annullamento di un atto statale.

Oggetto della contesa non è stata tanto la realizzazione dell'opera da parte dello Stato, quanto il mancato rispetto delle procedure cooperative fissate negli atti legislativi su cui si fondava la delibera del CIPE: la l. 443/2001, nota anche come legge obiettivo o legge Lunardi, e il d.lgs. 190/2002 che le dà attuazione.

La sentenza si riferisce ad una materia - quella dei lavori pubblici, con particolare riferimento alle grandi reti di trasporto e alle grandi infrastrutture - sulla quale la stessa Corte costituzionale ha legittimato un intervento statale ben più incisivo di quanto non consenta la natura concorrente, se non residuale, della materia ex art. 117 Cost.. Già nella sent. 303/2003, che la Corte utilizza come premessa al suo ragionamento, si era stabilito che in presenza di un preminente interesse nazionale, la realizzazione di grandi opere potesse essere affidata allo Stato, legittimato ad avocare a sé, in sussidiarietà, tanto funzioni amministrative che legislative. Tuttavia, nel consentire tale deroga agli elenchi competenziali dell'art. 117, la sent. 303/2003 aveva stabilito che l'avocazione della materia, oltre che proporzionata e non irragionevole, dovesse fondarsi su opportune procedure cooperative attivate con la Regione interessata.

Poste queste premesse, la Corte osserva che la costruzione della metropolitana leggera di Bologna, inserita nell'elenco delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, è soggetta alle suddette regole cooperative e, in particolare, richiama il rispetto di "due livelli di necessario consenso" regionale previsti dagli art. 1 e 3 del d.lgs. 190/2002 (punto 4 in diritto). Uno di essi verte sull'*an* dell'intervento statale, uno sul *quomodo*.

Il primo consenso che deve essere accordato ha ad oggetto l'individuazione delle opere di "preminente interesse strategico" che, pur localizzate sul territorio regionale, potranno essere "avocate" dallo Stato. In relazione a tale punto, il CIPE aveva, in un primo tempo, violato le regole cooperative, inserendo unilateralmente la metropolitana di Bologna nell'elenco di opere statali (delibera 21 dicembre 2001, *Programma delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale*). Tuttavia, in seguito aveva provveduto a coinvolgere la Regione e la procedura era stata "sanata", sia pure tardivamente, con l'"Intesa generale quadro con la Regione Emilia Romagna", del 19 dicembre 2003.

Raggiunto il sì sull'*an*, il d.lgs. 190/2002 prevede che la regione non perda la possibilità di partecipare alla definizione delle caratteristiche dell'opera strategica, richiedendo anche l'Intesa sul suo "progetto preliminare", ovvero sulla sua localizzazione e sulle "attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio" (art. 1, c. 1 d.lgs 190/2002). Su questo secondo necessario livello di consenso non si era mai addivenuti ad un accordo. Oltre a non aver coinvolto

tempestivamente la Regione nella elaborazione del progetto, lo Stato aveva ignorato le critiche da essa avanzate con delibera di Giunta n. 848 del 14 maggio 2003, critiche che spaziavano dalla localizzazione della metropolitana alla eccessiva distanza delle fermate, dai percorsi previsti ai parcheggi di interscambio. Insomma, tutto da rifare secondo la Regione. Di fronte a tale dissenso, lo Stato non aveva né attivato le procedure di composizione del dissenso richieste dall'art. 3 del d. lgs. 190/2002, né adempiuto ai normali obblighi di motivazione che in genere si accompagnano al rifiuto della posizione regionale. Il CIPE si era, piuttosto, limitato a non tenere in conto i rilievi regionali con un generico: "ritiene di non condividere le osservazioni stesse".

Il mancato perfezionamento di questo secondo momento della cooperazione ha determinato l'annullamento dell'atto statale.

Le argomentazioni adottate dalla Corte sono improntate al più netto rigore nella valutazione del rispetto delle procedure cooperative. La difesa statale, infatti, come vedremo, ha addotto diversi elementi che dimostravano, comunque, un abbozzo di cooperazione e che in un altro momento avrebbero forse potuto "convincere" la Corte sul sostanziale rispetto del principio stesso. Respingendo tali argomentazioni, la Corte ha contribuito a quel processo di puntualizzazione della leale collaborazione che, da formula generica e di incerto contenuto, diviene sempre più dettagliata e procedimentalizzata.

2. Il dissenso regionale diventa "forte": il silenzio-assenso non fa l'intesa e la Corte insiste su procedure cooperative rigorose

La sentenza 233/2004 segna un generale rafforzamento degli strumenti della cooperazione. La dottrina ci ha da tempo abituati a ragionare con le qualificazioni di "forti" o "deboli" in riferimento agli atti cooperativi. Ebbene dalla sentenza in esame tutto ciò che li concerne sembra divenire "forte": forte diviene l'obbligo di convocazione che non può intendersi rispettato se attivato all'ultimo momento; forte diviene l'intesa sull'avocazione dell'opera da parte dello Stato, senza la quale la competenza resta in mano alla regione; forte diviene l'intesa sul progetto preliminare dell'opera il cui mancato raggiungimento può bloccare la realizzazione dell'opera. La Corte è sul punto piuttosto perentoria affermando che alla Regione "è consentito di paralizzare l'approvazione del progetto o la localizzazione dell'opera" (punto 3 in diritto). L'unica via per evitare tale paralisi è attivare "le procedure per il superamento del dissenso regionale previste dall'art. 3, comma 6, lettera b), del d.lgs. n. 190 del 2002", ponendo in essere un ulteriore sforzo cooperativo, peraltro piuttosto gravoso.

Il rinforzo del dissenso regionale si intuisce da diversi dettagli. La difesa statale aveva eccepito la formazione tacita di un consenso da parte della Regione che avrebbe avuto luogo per il silenzio dell'Assessore regionale durante la riunione in cui si era approvata la delibera CIPE sul progetto preliminare (n. 67 del 1 agosto 2003). La Corte ribadisce la necessaria manifestazione positiva di volontà da parte regionale e l'impossibilità di superare con una sorta di silenzio-assenso il motivato dissenso espresso dalla Giunta tramite formale delibera (n. 848 del 14 maggio 2003).

Ugualmente rigorosa è la Corte quando si tratta di tutelare la necessità del doppio consenso regionale richiesto dal d. lgs. 190/2002. Secondo lo Stato, la firma da parte dell'Emilia dell'intesa del 19 dicembre 2003, successiva di 6 mesi alla delibera CIPE impugnata e annullata (che risaliva al 1 agosto 2003), avrebbe potuto essere letta come una tacita recezione del progetto preliminare di metropolitana. In sostanza, consentendo l'inserimento dell'opera tra quelle di preminente interesse nazionale, si sarebbe automaticamente prodotta una "acquiescenza" rispetto a quanto lo Stato aveva fino ad allora elaborato unilateralmente per la costruzione della stessa (punto 6 in fatto). La Corte risponde secca: il sì sull'*an* dell'intervento statale (manifestato dalla Regione sia pure tardivamente e quando era già in corso il conflitto di attribuzione) non può essere assimilato al sì sul *quomodo*, che necessita procedure autonome la cui assenza non può essere sanata da un atto cooperativo di diverso contenuto.

Da quanto detto è possibile scorgere un mutamento, tanto giurisprudenziale che legislativo, nel modo di concepire le procedure cooperative. A differenza del passato quando per superare il dissenso regionale ci si "accontentava" dell'obbligo di motivazione da parte statale - a suo tempo, peraltro, salutato come una grande conquista dalle regioni - sempre più spesso il rispetto della leale cooperazione è "testabile" in modo preciso. Sono *in primis* gli atti legislativi che mostrano maggior cura nel fissare le regole della cooperazione facilitando anche il lavoro della Corte non più costretta a barcamenarsi tra "obblighi di motivazione" facilmente aggirabili dal governo e tra generiche "intese", ma avvantaggiata dal raffronto con procedure contingentate per tempi e passaggi. L'art. 3, c. 6, lett. b del d.lgs. 190/2002 è, per esempio, particolarmente efficace nel "proteggere" il dissenso regionale da eventuali raggiri, dovuti magari al lasciar decorrere senza apprezzabili sforzi il termine utile a manifestare il consenso. La norma, infatti, arriva a prevedere che il suo

mancato superamento anziché legittimare comunque l'intervento statale, porti alla sospensione dell'opera.

Tale lavoro di specificazione delle procedure cooperative che giurisprudenza costituzionale e legislazione vanno compiendo consente di ravvisare una linea evolutiva, che consolida il principio cooperativo quale perno del sistema delle competenze. Anche in questo sta l'importanza della sent. 233/2004. Saldandosi, in una sorta di combinato disposto, con la sent. 303/2003, essa conferma il carattere recessivo di liste ed elenchi a vantaggio di una visione dinamica e *in progress* delle competenze. La sent. 233/2003 impone di abituarci a fenomeni di transito verso l'alto di competenze regionali e a casi in cui un semplice accordo di *soft law*, fino ad oggi estraneo all'universo normativo secondo i canoni della nostra mentalità giuspositivista, diventa strumento di legittimazione dell'intervento statale piegando la lett. c. 3, dell'art. 117 Cost. Ci si riferisce, naturalmente, all'Intesa generale quadro del 19 dicembre 2003, tramite la quale si è inserita la Metropolitana leggera tra le opere oggetto di intervento statale. Nel momento in cui consente tale alterazione, tuttavia, la Corte pretende il rispetto rigoroso della cooperazione, che nelle sue stesse parole: "è tanto più necessario in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale" (punto 4 in diritto). Il principio di leale collaborazione sembra divenire un fattore di protezione contro arbitri in materie avocate dallo Stato in sussidiarietà, quasi suffragando una nuova figura di concorrenza nella gestione di una materia, impostata sulla compartecipazione dei due livelli di governo al di fuori dello schema legge di dettaglio-legge cornice.

3. Concezione consensuale delle competenze e ragionevolezza: lo strano elenco delle "grandi" opere pubbliche.

Dopo una iniziale sana soddisfazione di fronte al consolidarsi del nostro sistema cooperativo, credo che due siano le domande che lentamente si insinuano nella mente del finora appagato lettore della sentenza. La prima gli è suggerita dal tanto declamato concetto di "dimensione degli interessi" e può essere così sintetizzata: ma che cosa ci fa una metropolitana leggera accanto al ponte di Messina nell'elenco delle grandi opere di preminente interesse nazionale? La seconda gli è prepotentemente evocata dagli art. 114 e 118 della Costituzione: ma che fine ha fatto in tutta questa vicenda l'ente a cui sono state avocate in sussidiarietà le "naturali" funzioni amministrative di progettazione, localizzazione, monitoraggio etc. dell'opera, ovvero il Comune di Bologna o, eventualmente, la Provincia di Bologna?

Per quanto la sentenza in esame segni un'indubitabile vittoria dei territori, essa è emblematica della situazione di incertezza in cui gravita il nostro sistema competenziale a causa sia delle prime difficoltà di rodaggio, ma anche di un vero e proprio "effetto domino" delle riforme incomplete, che penalizza di molto i comuni, con particolare riferimento al loro diritto negato di accesso alla Corte e ai meccanismi di raccordo regioni-enti locali.

Ma veniamo alla prima domanda prospettata. Come visto su accordo, sia pur tardivo, tra Stato e Regione Emilia-Romagna, la metropolitana leggera di Bologna è stata inserita nell'elenco delle grandi opere pubbliche, nonostante, a nostro avviso, in questo caso il *test* per cui può operare verso l'alto il principio di sussidiarietà non possa intendersi superato. Quale interesse unitario vi sia nella realizzazione di una metropolitana che insiste su un'area comunale è almeno dubbio, né pare che ci si possa appellare all'inadeguatezza del Comune o della Provincia di Bologna per la realizzazione dell'opera.

Nella sent. 303/2003 la Corte ha ribadito che l'avocazione della competenza sia legislativa che amministrativa da parte dello Stato non deve essere irragionevole. Ebbene proprio la dimensione dell'interesse suggerisce che molto più ragionevole sarebbe stato lasciare la realizzazione amministrativa della metropolitana leggera al Comune o alla Provincia di Bologna.

Si potrà replicare che in realtà il *test* della sussidiarietà è più che superato grazie al consenso che il livello di governo territoriale ha prestato all'intervento statale, in virtù di quella "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza" sostenuta nella sent. 303/2003. Ma a questo punto le domande nella mente del nostro lettore si moltiplicano: la presenza di un accordo è in grado di giustificare tutto, ma proprio tutto anche senza che ricorrano gli altri requisiti che giustificano l'avocazione verso l'alto della funzione? Certo dietro il consenso dei territori all'intervento statale possono celarsi ragioni di convenienza economica: con lo Stato, infatti, arrivano anche i soldi. Tant'è. Chissà che negli elenchi delle grandi infrastrutture strategiche tra un po' non troviamo anche giardinetti e lampioncini! Con buona pace della ragionevolezza delle avocazioni in sussidiarietà.

Ad ogni modo, anche volendo riconoscere all'intesa la capacità di "sanare" l'assenza degli altri requisiti per far scattare la sussidiarietà verso l'alto, resta il secondo dubbio da chiarire, quello relativo al ruolo giocato dal Comune di Bologna

nella vicenda.

4. Sussidiarietà ascendente sì, ma i comuni?

La sentenza 233/2004 ha sicuramente contribuito a sottrarre il principio di sussidiarietà ad eventuali arbitri, subordinando la sua operatività al rispetto di rigorose procedure collaborative, che in qualche modo rendono *dominus* l'ente territoriale dell'avocazione da parte statale. Ma nel caso in esame si registra comunque un *vulnus* nei riguardi dell'art. 118 così come "integrato" dalla sent. 303/2003, in quanto alla piena garanzia della partecipazione regionale non corrisponde una altrettanto piena garanzia di quella comunale. Sia la Lunardi (art. 1, c. 2, lett. b), sia il d.lgs. 190/2002 (art. 3, c. 5), prevedono che le regioni debbano sentire i comuni interessati prima di concordare con il CIPE la stesura del progetto preliminare. Il consenso dei comuni è dunque sicuramente richiesto sul *quomodo* dell'opera, ma se andiamo a verificare le procedure cooperative sull'*an* dell'intervento statale queste si rivelano piuttosto carenti. L'art. 1 della l. 443/2001 prevede, infatti, soltanto che il Programma con cui il Governo individua le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale debba essere adottato sentite la Conferenza Unificata e le Regioni interessate. Possiamo ritenere sufficiente il parere sul Programma nazionale da parte della Conferenza Unificata? Sicuramente no. A parte i problemi di pienezza rappresentativa nei confronti dell'intero universo delle autonomie locali di cui l'organo è da tempo accusato, il parere della Conferenza Unificata non può sostituirsi a quello del singolo Comune interessato, che dovrebbe essere quantomeno sentito dalla Regione prima di perdere le sue funzioni a vantaggio dello Stato.

Il profilo paradossale della situazione si coglie continuando a scorrere il d.lgs. 190/2002. All'art. 1 c. 5, questo stabilisce che "sono fatte salve le competenze dei comuni, delle città metropolitane, delle province... in materia di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi che non rientrino tra quelli" di preminente interesse nazionale individuati nel Programma nazionale. I comuni sono quindi riconosciuti quali "naturali" titolari delle funzioni predette, però la loro avocazione in sussidiarietà ha luogo soltanto mediante intesa con le regioni e con la Conferenza Unificata (art. 1 c. 1).

Accanto a tale lacuna legislativa, resta poi il problema di chi protegge i comuni da esercizi arbitrari delle avocazioni. L'interdizione per gli enti locali di proporre ricorso innanzi alla Corte Costituzionale, rende le Regioni le più vicine custodi del rispetto del principio di sussidiarietà. E' probabile che in questo caso la Regione Emilia Romagna si sia fatta interprete delle proteste del Comune di Bologna, arrivando ad ogni modo al risultato voluto. Tuttavia in un contesto dove è stata affermata la pari dignità costituzionale di tutti gli enti territoriali (art. 114 Cost.) e in cui vige un "rivoluzionario" art. 118, non può non stupire questa disparità. Resta poi irrisolta l'eventualità in cui le regioni decidessero di ignorare il dissenso comunale al progetto preliminare o di omettere del tutto l'audizione dell'ente locale. L'Emilia Romagna si è fatta volentieri "madrina" del Comune di Bologna, ma in altri casi *qui custodiet custodem?* Si riaprono, insomma, vecchie piaghe: insufficienza della Conferenza Stato-Città, Consigli delle autonomie e raccordi regioni-enti locali deboli, accesso alla Corte da parte degli enti locali inesistente.

5. A quando l'illegittimità di atti legislativi per violazione del dissenso regionale?

Quanto accaduto in sede di conflitto di attribuzione di poteri spinge a chiedersi se la mancata composizione del dissenso regionale possa costituire causa di annullamento di atti legislativi. Com'è noto, infatti, l'attuale assetto della rappresentanza territoriale prevede che le regioni, per il tramite dei pareri, intese, accordi raggiunti nell'ambito delle Conferenze, siano coinvolte nella co-determinazione degli atti legislativi del Governo. Il dubbio che si prospetta è in sostanza la possibilità che un atto legislativo adottato in violazione di un'intesa o un parere delle Conferenze sia dichiarato incostituzionale, immaginando che il d. lgs. 281/1997, operi come una sorta di norma interposta rispetto al principio di leale collaborazione.

A lungo le possibilità in tal senso sono state negate dalla Corte in nome del rispetto dei procedimenti sanciti in Costituzione, nonostante le regioni abbiano cercato con determinazione di sfondare la barricata. Vi è un nutrito gruppo di sentenze, pre-303 (sent. 373/1997 ; sent. 437/2001; sent. 376/2002), che negano in modo piuttosto perentorio la configurabilità dell'intesa regionale come condizione di legittimità della legge al di fuori di una revisione costituzionale. Uno spiraglio per un rafforzamento del dissenso regionale anche sul versante degli atti legislativi si intravede, invero, nella sent. 206/2001 e, anche se in via preterintenzionale, nella 408/1998, ma per segnare una svolta rispetto a tale consolidata giurisprudenza, dobbiamo attendere la sent. 303/2003. In base ad essa una legge statale che incida su competenze legislative concorrenti delle regioni senza prevedere procedure cooperative per l'avocazione in sussidiarietà è da considerarsi illegittima (punto 4 in diritto). La sentenza 303/2003, in effetti, non affronta precisamente, per la natura del suo oggetto, il problema qui prospettato, concentrandosi sulla previsione dell'intesa da parte della

legge, più che sul concreto rispetto del suo contenuto, tuttavia gli scenari che prospetta con la sua "visione consensuale delle competenze" sembrano aprire più di una porta in tal senso. Una volta che si è detto che l'intesa è obbligatoria, è molto breve il passo che porta a dichiarare illegittima la legge che non ne rispetti il contenuto. La coerenza del disegno "consensuale" tracciato dalla Corte potrebbe in un futuro "imporre" una 233 bis in cui anziché annullare una delibera CIPE si annulli una legge che avoca competenze legislative concorrenti nonostante il dissenso regionale. Ci troveremo così di fronte allo strano ma inevitabile paradosso per cui, se si vuol far scorrere il "nuovo" disegno competenziale, la Corte dovrebbe riscrivere il procedimento legislativo (almeno per la tipologia delle leggi descritte). Il tutto per supplire le carenze di un Parlamento che non è in grado di dar forma alla rappresentanza territoriale e di dar risposta alle voragini interpretative aperte dal Titolo V.

Se non ci si affretta con riforme sensate il principio di leale collaborazione continuerà ad incassare punti, l'idea di Costituzione, colpi.

"La Regione evidenzia come il ricorso non sia rivolto a contrastare la realizzazione di un sistema di trasporto rapido collettivo per l'area di Bologna" (punto 2 in fatto), ma contesta piuttosto l'unilateralità dell'intervento.

L. 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

D. lgs. 20 agosto 2002, n. 190, *Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*.

Sull'esatta configurazione da attribuire alla materia è stata guerra aperta. Nella sent. 303/2003 la Corte ha affermato che "la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, 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".

Gli atti necessari per realizzare il consenso sull'*an* sono l'Intesa sul programma nazionale che contiene l'elenco delle opere e l'Intesa generale quadro con la singola regione.

L'atto bilaterale è stato sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai Ministri rispettivamente delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio, per gli affari regionali, nonché dal Presidente della Regione Emilia-Romagna.

L'invito alla riunione definitiva nella quale si era approvata la delibera CIPE impugnata era stato inoltrato a meno di 24 ore dall'inizio, in difformità a quanto stabilito dallo stesso regolamento CIPE (art. 5) che prevede un arco di tempo pari ad almeno 5 giorni.

Tra le altre critiche avanzate dalla regione si segnalano quelle sulla "stima della domanda potenziale", ritenuta decisamente sopravvalutata e sulla "analisi e valutazione economica del progetto" (punto 5 in fatto).

La disposizione citata prevede, infatti: "in caso di dissenso delle regioni o province autonome interessate, si provvede, entro i successivi sei mesi ed a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministero e la regione o provincia autonoma interessata, ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la regione o provincia autonoma dissenziente avesse formulato all'atto del dissenso. Ove permanga il dissenso sul progetto preliminare, *il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti propone al CIPE, d'intesa con la regione o provincia autonoma interessata, la sospensione della infrastruttura o insediamento produttivo, in attesa di nuova valutazione* in sede di aggiornamento del programma, ovvero l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale" (corsivo aggiunto).

La vicenda descritta, confermando un chiaro *favor* verso la concertazione, fa riflettere sull'importanza che tale ottica sia condivisa da tutti i livelli di governo. Se uno solo di essi - in questo caso lo Stato - viola le regole della concertazione, la fatica di dettagliare regole e procedimenti viene in gran parte vanificata in quanto si dovrà comunque passare attraverso

il conflitto per far tornare a scorrere il sistema.

Sulla crisi del principio di competenza v. R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 613 ss.; P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 2002, 17 ss.; P. CIARLO, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 643 ss.; O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precepto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Dir. Pubbl. comp. ed europeo*, 2002, 1442 ss.

Un ulteriore vulnus all'autonomia comunale si ravvisa quando l'art. 1 prevede che dovranno anche essere "individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali opere le regioni o province autonome partecipano, con le modalità indicate nelle stesse intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, in accordo alle normative vigenti ed alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate".

Così come irrisolto resta il caso opposto, ovvero l'ipotesi in cui i comuni non avessero interesse a veder impugnato l'atto statale che li riguarda, vuoi per ragioni politiche (es. non contrastare un Governo dello stesso colore politico) vuoi perché condividono l'avocazione in sussidiarietà delle proprie funzioni: in tali casi è difficile ravvisare un potere di interdizione comunale nei confronti della regione che volesse comunque sollevare il conflitto.

D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, *"Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali"* Tale norma prevede il parere della Conferenza Stato-Regioni o Unificata su tutti gli atti normativi del Governo di interesse territoriale.

Sono, infatti, diverse le volte in cui si è richiesto l'annullamento di atti legislativi statali vuoi perché adottati in assenza di previa intesa con le Conferenze, vuoi perché si discostavano da osservazioni da esse avanzate, vuoi perché violavano o modificavano *gentlemen's agreements*.

In tale vicenda il fronte regionale eccepì l'illegittimità di un decreto legislativo in quanto il Governo "non avrebbe tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate sullo schema del decreto" in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni, integrando con tale comportamento una violazione del principio di leale collaborazione. La Corte respinse la questione in quanto la mancata recezione del dissenso "non configura, di per sé, una violazione dell'invocato principio".

In tale vicenda il fronte regionale postulò che il mancato rispetto di un accordo stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni, trasferito nella finanziaria del 2001 in modo difforme dal testo base, determinasse l'illegittimità della legge per violazione del principio di leale collaborazione. La Corte rigettò la questione affermando a chiare lettere che l'accordo "non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate" (punto 3 in diritto); infatti il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni non "può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi" (punto 3 in diritto).

In tale vicenda la parte regionale eccepì che il mancato rispetto delle richieste di modifica di una legge di iniziativa governativa (l. 24 novembre 2000, n. 340, *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999*), avanzate dalla Conferenza Stato-Regioni violassero il principio di leale cooperazione. Le regioni osservarono che "omettendo di accedere alle richieste di modifica avanzate in proposito dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza Unificata, si sarebbero violati anzitutto i principi costituzionali sulla collaborazione fra Stato e Regioni e sulle procedure legislative (articoli 70, 71, 72, in connessione con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione), nonché i principi di autonomia e decentramento (artt. 5, 128 e 129 della Costituzione)" (punto 7 in diritto). La Corte appena si soffermò sul punto liquidandolo con un "risultano altresì privi di consistenza anche gli altri profili di censura, che si richiamano alle regole del procedimento legislativo" (punto 9 in diritto).

Con tale sentenza la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 3, c. 1 lett. a) del d.lgs. 443/99 in quanto contrastante con il contenuto di un'intesa siglata in sede di Conferenza Stato-Regioni. Sembreremmo ad una svolta, ad una riscrittura dello stesso procedimento legislativo, ma a ben vedere il parametro utilizzato in questo caso non è stato il principio di leale

cooperazione, bensì l'art. 4 c. 1 della l. 59/97, operante come norma interposta rispetto all'art. 76 Cost. Tuttavia tale sentenza appare significativa perché di fatto riconosce alla legge delega la possibilità di "arricchire" il procedimento legislativo con la previsione di una intesa "obbligatoria". E' vero che il motivo dell'annullamento è stato in sostanza un eccesso di delega, ma è anche vero che la Corte avrebbe potuto concludere nel senso di impedire la modifica del procedimento di approvazione del decreto legislativo, negando alla legge delega la possibilità di imporre obblighi procedurali di tal tipo. Si sarebbe, infatti potuto risolvere il conflitto con l'applicazione del criterio cronologico, piuttosto che far rientrare la previsione dell'intesa tra i principi e criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost., facendo così entrare in gioco il criterio gerarchico.

In tale sentenza si afferma che se il governo in sede di approvazione di atti legislativi svuota l'intesa con le regioni siamo in presenza "di una patologia costituzionale, sempre suscettibile di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non esplicitamente richiamato da una legge, i rapporti reciproci fra Stato e regioni". Il fatto che la Corte parli di una patologia costituzionale sembrerebbe aprire le porte al riconoscimento che il procedimento di approvazione di atti legislativi si arricchisca di una ulteriore fase: il rispetto del parere o dell'intesa della conferenza. Tuttavia più avanti la Corte dichiara che la previsione dell'intesa "non risponde ad una necessità costituzionale", attenuando tale ricostruzione.

F. Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, 31 ottobre 2003, in www.giurcost.org/decisioni/index.html.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali