

La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici

di Flavio Guella

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2012)

1. Con la sentenza n. 79 del 2011 la Corte costituzionale è intervenuta sul tema dell'attrazione in sussidiarietà per quanto attiene ad un profilo, quello della retroversione delle attribuzioni e competenze, non toccato in precedenza dalla giurisprudenza¹.

Nel caso di specie la Regione Emilia Romagna aveva promosso questione di legittimità costituzionale sull'art. 4, commi VI, VII e VIII, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40² sulla base dei parametri degli artt. 70, 77, 97, 117, III e IV comma, e 118 della Costituzione. In esito al giudizio si è in sostanza affermato – ferme le particolarità del caso – che per la retroversione della attrazione in sussidiarietà, "asimmetricamente" rispetto a quanto avviene nella fase ascendente, non è necessario ottemperare ad ulteriori obblighi di leale collaborazione; ciò nel senso che all'intesa sulla realizzazione e localizzazione dell'opera, considerata in un primo tempo di rilievo "strategico", non è necessario corrisponda un mutuo dissenso di Regione e Stato affinché quest'ultimo sia legittimato a non procedere più nel senso di trattenere presso di sé la funzione, esercitandola³.

Nel dare soluzione alla questione prospettata, alle tematiche ed istituti di portata generale che si pongono alla base del fenomeno – quali sussidiarietà, leale collaborazione, intesa – si intrecciano ulteriori profili circa l'efficacia dell'intesa stessa, l'uso della legge provvedimento e l'affidamento nei rapporti giuridici tra soggetti pubblici.

La qualificazione delle conseguenze di sistema di una revoca (unilaterale) di finanziamento statale, che si collochi nell'ambito dell'esercizio di attribuzioni

1

Tra i primi commenti alla sentenza si segnalano D. CHINNI – A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto-legge*, in federalismi.it; C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte costituzionale?*, in forumcostituzionale.it. Per una ricognizione del tema generale dell'attrazione in sussidiarietà, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2011, 455 ss. (che a pp. 475-478 e 485 da conto anche della pronunzia annotata).

2

Nel testo anteriore alla conversione in legge, operata, con modificazioni, dall'art. 1, comma I, della legge 22 maggio 2010, n. 73.

3

Per riflessioni sul tema della reversibilità della chiamata in sussidiarietà anche prima della sentenza n. 79 del 2011, cfr. G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 106 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 167 ss.

regolate a livello nazionale a seguito di una attrazione in sussidiarietà, ha ad oggetto in primo luogo l'ammissibilità o meno del ridondare di tale decisione statale sulla ricollocazione complessiva di attribuzioni e competenze, e quindi sulla libera riassegnabilità delle risorse a beneficio di un interesse diverso da quello "concordato" con l'intesa.

In questo senso, l'applicazione di esigenze di risanamento finanziario ad un paradigma esistente determina – con la "copertura" normativa del patto di stabilità interno⁴ – un'esigenza di riconsiderazione del processo allocativo delle funzioni amministrativa e legislativa, che segue una sua dimensione procedurale⁵ potenzialmente differenziata rispetto a quella dell'attrazione realizzata con lo schema della sentenza n. 303 del 2003.

La fattispecie concreta aveva ad oggetto la realizzazione di una opera pubblica (metropolitana di Parma), che un'intesa generale quadro del 2003 tra Ministero delle infrastrutture e Regione Emilia Romagna collocava tra i lavori di carattere strategico, ed il cui grado di priorità veniva poi definito da intese quadro del 2006 e del 2008. All'approvazione del progetto ed assegnazione del finanziamento necessario con delibera del CIPE, seguiva poi una variante al progetto in esito alla quale – in ragione dell'accrescimento della spesa – il Comitato interministeriale unilateralmente (ma con l'assenso del Comune) decideva per la revoca del finanziamento; ciò quindi in assenza di intesa e facendo confluire la decisione nel decreto legge impugnato, che reca la revoca definitiva del finanziamento e la connessa cancellazione e azzeramento di tutte le operazioni per la realizzazione dell'opera (con indennizzo per l'affidatario dei lavori). La quota residua di risorse così liberate veniva inoltre riassegnata al Comune di Parma e a finalità ulteriori di interesse nazionale, senza vincolo di destinazione, pretermettendo *in toto* un ancoraggio agli interessi della Regione Emilia Romagna.

L'istanza di flessibilità e reversibilità nella qualificazione delle priorità dell'azione pubblica va quindi coordinata con il paradigma dell'attrazione in sussidiarietà, per definire se in un caso come questo la natura dell'intesa in cui si esprime la leale collaborazione tra Stato e Regione osti o meno alla rideterminazione unilaterale delle priorità da parte dello Stato⁶. Ad una risposta positiva si accompagnano peraltro profili aggiuntivi, quali la verifica della legittimità di tale retroversione

4

La difesa erariale in particolare ha sottolineato che le esigenze di risanamento dei conti pubblici, rispetto alle quali la revoca del finanziamento alla c.d. metropolitana di Parma si presenta nel merito come pienamente coerente, costituiscono applicazione concreta del principio di cui all'art. 9-bis della legge n. 102 del 2009 (patto stabilità interno per gli enti locali).

5

Sul valore della sussidiarietà intesa come "momento di procedimentalizzazione negoziale dell'attività legislativa", L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 2-3, 599 ss.

6

In questo senso può essere letta la motivazione di cui al punto 5 del considerato in diritto della sentenza n. 79 del 2011.

anche con (ipotetico) provvedimento amministrativo anziché con atto legislativo⁷, nonché l'eventuale configurabilità di conseguenze ulteriori di tale decisione statale, e segnatamente il riconoscimento di un affidamento tutelabile non tale da impedire la decisione unilaterale del livello centrale di governo ma comunque idoneo a fondare una qualche protezione per la sfera di interessi regionale.

Su questa traccia la Corte, nel dare soluzione ai quesiti nel senso della non necessità dell'intesa, fornisce alcuni spunti di riflessione circa la natura giuridica di quest'ultima⁸, con cui affinare la ricostruzione di ruolo e portata della leale collaborazione in un sistema di riparto di competenze e attribuzioni flessibile e concertato⁹.

2. Per valutare la natura dell'operazione di "restituzione" delle competenze in precedenza richiamate al livello di governo superiore è comunque necessario muovere dal paradigma ascendente dell'attrazione in sussidiarietà, e quindi dal come si svolga il meccanismo che permette di "trasmettere" il carattere dinamico della sussidiarietà nelle attribuzioni amministrative al riparto delle competenze materiali, connotate dalla rigidità della loro definizione formale in Costituzione¹⁰.

Il problema origina come noto dalla possibilità logica che il legislatore nazionale assuma in applicazione dell'articolo 118 l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali, ai sensi dell'articolo 117, esso pure non vanta una potestà legislativa esclusiva. Alla questione se tale possibilità si manifesti come *ex se* invasiva delle competenze regionali, o meno, la Corte costituzionale ha risposto affermando che l'attrazione al livello statale di funzioni amministrative

7

Punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 79 del 2011, che si concentra però prevalentemente sui profili di legittimità costituzionale dell'introduzione in decreto legge di misura che si asserisce essere non conforme al titolo dello stesso e non caratterizzata da straordinaria necessità ed urgenza.

8

Sulla natura dell'intesa, in particolare "forte", come vero "atto bilaterale", tra i molti contributi ad es. S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quaderni regionali*, 2004 fasc. 2, 703 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 4, 1044 ss.

9

Per un quadro generale sul tema della leale collaborazione S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, in particolare pp. 179 ss. per gli aspetti qui rilevanti e attinenti la qualificazione delle intese.

10

Su questo tema, per la diversa natura – rispettivamente rigida e dinamica – dei riparti di cui agli artt. 117 e 118 Costituzione, P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003 fasc. 6, 1007 ss., dove si osserva come entrambi gli articoli costituiscano applicazione della logica della sussidiarietà, ma nel primo già cristallizzata dal legislatore costituente, mentre è lasciata invece all'azione dell'interprete nel secondo; in questo senso la chiamata in sussidiarietà rappresenterebbe un recupero di dinamicità già implicito anche nella logica delle competenze *ex art.* 117.

comporta logicamente che tali attribuzioni possano e debbano essere regolate unicamente dalla legge statale¹¹, in ragione del necessario rispetto del principio di legalità, formalmente inteso e quale principio conformativo della distribuzione dei poteri¹².

Questa soluzione si colloca nel più ampio quadro degli strumenti tesi ad introdurre momenti di flessibilità nei rapporti tra Stato e Regioni, delineabili a seguito della riforma del titolo V; nell'ambito delle disposizioni costituzionali la giurisprudenza della Corte ha infatti individuato proprio nel principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, quale meccanismo dinamico indirizzato al riparto delle funzioni amministrative, un possibile punto di equilibrio (anche) per il sistema delle competenze. Proprio dalla tensione tra due logiche opposte, quali la separatezza delle competenze materiali e la flessibilità delle attribuzioni amministrative, è potuta sorgere una risposta all'esigenza integrativa sottesa all'unitarietà dell'ordinamento giuridico e declinata dalla Corte sotto specie di paradigma dell'attrazione in sussidiarietà¹³.

L'applicazione ad un dato ambito di una delle due logiche, rigida o dinamica, sottese al riparto delle attribuzioni o a quello delle competenze, non può infatti restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione complementare, nella misura in cui amministrazione e legislazione si rivolgono a dare disciplina (unitaria) ai medesimi fenomeni. L'esercizio dei profili finanziari, in particolare, per la sua strumentalità rispetto agli altri aspetti delle politiche pubbliche, anche in questo specifico caso appare avere conformato a sé tutta la vicenda di attrazione in sussidiarietà che precedeva la revoca del finanziamento, condizionando l'intera vicenda cui si legava il bene "opera pubblica" promosso a

11

Per una ricostruzione del paradigma della sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, e successive applicazioni, cfr. tra i numerosi commenti ad es. i contributi in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008.

12

Sul ruolo del principio di legalità le posizioni sono varie. Così ad esempio per A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003 fasc. 5, 2805 ss., la "funzione unificante" dell'ordinamento della Repubblica, svolta dal principio di legalità, in realtà avrebbe dovuto impedire in radice il funzionamento del meccanismo della sentenza n. 303 attribuendo alla legge competente secondo il riparto delle competenze il potere di ripartire le attribuzioni amministrative (così che una funzione amministrativa può essere attratta certo in sussidiarietà, ma soltanto fino al livello dell'ente competente a crearla e definirla; vale a dire al livello dell'ente che in quella materia dispone della potestà legislativa).

13

Sulla sentenza n. 303 del 2003 come soluzione alla rigidità di riparto delle competenze e alla "lacuna" di rilevanza dell'interesse nazionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione, A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003 fasc. 5, 2782; ciò criticando la distinzione tra principio di sussidiarietà e clausola dell'interesse nazionale, che andrebbero – invece – riconnessi ad una matrice unitaria. In ragione di ciò sarebbe opinabile anche la connessione tra sussidiarietà e principio di leale cooperazione (non fondato sul diritto positivo), per cui – per quanto qui rilevante – si potrebbe prescindere dall'intesa tra Stato e Regioni anche nella fase attrattiva, per quanto concerne l'adozione delle leggi di allocazione delle funzioni amministrative.

carico del bilancio statale e comportando una rideterminazione del riparto di competenze ed attribuzioni connesse.

Per il citato principio di legalità, infatti, se da un lato si esclude logicamente che l'attrazione verso l'alto di una funzione amministrativa possa accompagnarsi ad un esercizio regionale della regolamentazione legislativa della stessa, a tutela del valore dell'eguaglianza, d'altro lato, la riconsiderazione delle esigenze materiali – anche finanziarie – che risiedono a livello di governo centrale può del pari determinare l'esigenza di valutare nuovamente l'intero assetto di distribuzione cui quel finanziamento è strumentale, coinvolgendo anche gli interessi sottostanti in precedenza attratti nella dimensione unitaria della vicenda complessiva.

Per giustificare una deroga al riparto delle competenze, fondata sull'effetto di traino operato dalle attribuzioni amministrative (come situate in base al criterio di sussidiarietà), è necessario non solo che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risultando affetta da irragionevolezza sulla base di uno scrutinio stretto di costituzionalità, ma è inoltre richiesto che tale vicenda complessa – nell'ambito della quale si deve appunto valutare e ponderare il carattere unitario di un complesso di interessi che, comunque, rimangono plurali – sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata¹⁴.

Il perdurare della necessità di intesa in ogni passaggio che possa condizionare il paradigma di distribuzione delle attribuzioni e competenze così definito rappresenta, quindi, il principale punto controverso cui la sentenza n. 79 del 2011 dà risposta e, da un punto di vista generale, tale risposta (e pertanto l'eventuale protrarsi di tale esigenza di collaborazione tra livelli di governo) dipende dalla natura che a quell'accordo tra Stato e Regione viene riconosciuta¹⁵. Ciò partendo dalla constatazione che già la sentenza n. 303 del 2003 ha statuito che la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni si presenta, a monte, quale momento valutativo essenziale per la considerazione stessa di proporzionalità e

14

Sulla leale collaborazione quale sede di emersione di interessi, F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 4-5, 905 ss., nel senso che anche in casi di intreccio di interessi va ricostruito un nucleo essenziale (esclusivo) di competenze statali (sentenza n. 104 del 2008) e, a tale scopo, quando non è possibile ravvisare “la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri”, la sovrapposizione tra interessi (e competenze) viene gestita proprio dal principio di leale collaborazione (sentenza n. 105 del 2008).

15

Natura dello strumento in cui si esprime la leale collaborazione che dipende dallo scopo e dall'interesse sottostante. Ancora sull'intesa come sede di emersione degli interessi, va notato come le modalità stesse in cui gli obblighi di leale collaborazione si estrinsecano dipendono proprio dalla natura degli interessi considerabili; in questo senso la Corte costituzionale ha più volte affermato come “il livello e gli strumenti [della] collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte” (in questo senso, in particolare, sentenza n. 62 del 2005). La graduazione degli strumenti della leale collaborazione – dall'intesa, in senso forte o debole, al parere e alla consultazione – è stata quindi percorsa anche ai fini della chiamata in sussidiarietà.

ragionevolezza riferita all'apprezzamento unitario della dimensione degli interessi

16.

Se alla luce della concezione dinamica e flessibile della sussidiarietà, anche nella sua efficacia conformativa sul sistema delle competenze, appare evidente l'inevitabilità di una risposta positiva alla prima domanda che la fattispecie concreta pone, circa la generale possibilità di retrovertere da una certa definizione delle competenze e attribuzioni, rimangono nondimeno aperti problemi ulteriori. In primo luogo quello delle modalità richieste – in generale – per svolgere questa restituzione di competenze che, in dipendenza della natura dell'intesa, potrebbero astrattamente prevedere l'onere di raggiungere una nuova posizione condivisa (uguale e contraria) con la Regione, con conseguente inammissibilità di una decisione unilaterale statale; in secondo luogo, legato al carattere vincolante dell'intesa stessa, la valutazione di come l'adozione della decisione statale a mezzo di atto legislativo possa condizionare la vicenda, portando argomenti ulteriori idonei ad escludere la necessità di un nuovo esercizio di leale collaborazione.

3. La questione del carattere "vincolante" o meno dell'intesa, o meglio della natura di questa e dell'oggetto del vincolo che essa reca, anche *pro futuro* e rispetto ad una ridefinizione dell'assetto delle competenze ed attribuzioni concordato, può quindi costituire una chiave di lettura del caso, utile per porre la motivazione della sentenza in un più ampio quadro di determinazione dei confini del paradigma dell'attrazione in sussidiarietà.

Nella gradazione possibile, che spazia da vere e proprie convenzioni vincolanti tra soggetti pubblici a mere definizioni di intenti che Stato e Regioni potrebbero assumere per adempiere al dovere di leale collaborazione¹⁷, la sentenza in oggetto certamente non depone per un modello di convenzione fortemente "privatistico", il cui sinallagma non sia risolvibile se non con il consenso di entrambe le parti aderenti¹⁸.

16

Ragionevolezza e proporzionalità sembrano due elementi fondamentali per apprezzare come il contenuto dell'intesa si sostanzi in un concorso di valutazioni degli interessi collaborativo, tra Stato e Regione, piuttosto che in una disposizione "negoziale" degli stessi; in questo senso la leale collaborazione in questa sede potrebbe essere vista come nient'altro che un onere di condividere la valutazione circa la dimensione nazionale degli interessi, a segnare la rottura rispetto al concetto di interesse nazionale precedente alla riforma del titolo V. Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001 fasc. 6, 1213 ss.

17

Non ci si riferisce tanto alla graduazione degli strumenti della leale collaborazione – dall'intesa forte o debole, al parere, alla consultazione – cui si è già accennato, ma a commento di questa sentenza interessa specificamente la figura dell'intesa forte, ed i diversi contenuti e natura che alla stessa possono essere riconosciuti. In particolare, la riconducibilità dell'intesa Stato-Regione alle categorie generali delle convenzioni pubblicistiche, e le diverse conseguenze sul valore vincolante che l'intesa può quindi assumere. Sul tema degli accordi tra pubbliche amministrazioni, in generale, F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino, 1964; G. SANVITI, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico. Strutture e tipi*, Milano, 1975; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984.

Nondimeno, le soluzioni ricostruttive intermedie possono essere molteplici. In particolare, se da un lato si può pensare ad un'intesa come atto non convenzionale nel quale i due soggetti interessati si limitano a concordare su un certo contenuto obiettivamente considerato che non comporta impegni reciproci¹⁹, ovvero non esprimono una dichiarazione di volontà ma – in un certo senso – “di scienza” circa l’assetto obiettivo degli interessi loro affidati, d’altro lato l’elevata flessibilità tipica della sussidiarietà può essere conciliata con la leale collaborazione anche in un modello che veda nell’intesa una effettiva correlazione di due volontà, volta a determinare un rapporto bilaterale cui si colleghi l’effetto giuridico di una certa reciproca obbligatorietà o lata impegnatività²⁰; quindi con un’ottemperanza forte alla leale collaborazione, rispetto alla quale – nondimeno – il mantenimento di una correlazione stretta con l’interesse nazionale, unitariamente inteso, sembra dover consentire di far venire meno l’assetto bilaterale secondo modalità propriamente pubblicistiche di estinzione del rapporto che non involgano profili di inadempimento²¹.

Non si mette quindi in dubbio la natura globalmente simmetrica della vicenda dell’attrazione in sussidiarietà e della sua retroversione, ma si deve verificare se in verità non sia la natura stessa della leale collaborazione – come espressa tramite intesa forte – a non richiedere l’atto uguale e contrario per incidere su di un profilo che – pure – rimane nel campo della disponibilità statale (quello del

18 Per la contrapposizione tra un “modello privatistico”, di convenzione quale autoregolamentazione di interessi, ed uno pubblicistico (minimo), quale autodeterminazione del proprio atteggiamento verso dati interessi, coordinandolo con quello altrui e determinando in tal modo l’atteggiamento altrui in funzione del proprio, il riferimento è a F. BENVENUTI, *L’istruzione del processo amministrativo*, Padova, 1953, 243 e nota n. 99 (dal che l’autonomia negoziale della PA sarebbe configurabile come potere).

19

G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi. Profili generali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1 e 4-5, in particolare in riferimento alla tipologia delle fattispecie non giuridicamente impegnative in cui l’accordo si pone sul piano della correttezza ed affidamento (ed il rispetto dell’intesa è affidato al permanere dell’intento collaborativo nel coordinare le rispettive attività).

20

Come la convenzionalità pare non confliggere di per sé con il carattere imperativo del potere amministrativo, qui allo stesso modo il valore vincolante dell’intesa si potrebbe dire non confligge con la politicità dei soggetti; sulla compatibilità tra potere pubblico e contrattazione, ad esempio M. NIGRO, *Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali*, in M. COSTANTINO (cur.), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1974, 45.

21

A questo riguardo la retroversione della sussidiarietà potrebbe essere osservata anche come un profilo di emersione dell’interesse nazionale quale bene costituzionalmente inespresso ma che condiziona la auto-vincolabilità delle Istituzioni; in modo non dissimile, si potrebbe dire, da quello che nei contratti pubblici tipicamente accade in materia di recedibilità *ad nutum*, come modalità pubblicistica estintiva del rapporto privato (che nel caso di specie peraltro è stata regolata per legge rispetto all’affidatario dei lavori per la realizzazione della metropolitana di parma, appunto indennizzato). Per una riflessione generale sulla figura del recesso unilaterale, spunti in F. GALGANO, *Qui suo iure abutitur neminem laedit?*, in *Contratto e impresa*, 2011 fasc. 2, 311 ss.

finanziamento) e che solo riflette e ridonda i suoi effetti in modo indiretto sull'intera vicenda, riportandola all'assetto di origine.

Non solo è quindi essenziale definire la natura dell'intesa, ma sembra altrettanto importante qualificare la natura del paradigma dell'attrazione in sussidiarietà e la natura dell'assetto delle competenze ed attribuzioni che ne risulta²², dato che i due profili rappresentano aspetti diversi di uno stesso meccanismo.

Il decidere cioè se l'attrazione in sussidiarietà incida sulle competenze o sul loro esercizio è fondamentale per valutare l'efficacia obbligatoria o ordinante dell'intesa. Da un lato, un'opzione estrema per il carattere convenzionale dell'intesa porterebbe a riscontrare un assetto rigido di competenze ed attribuzioni rideterminato in esito alla vicenda attrattiva; dall'altro, una mera considerazione condivisa degli interessi definirebbe un riparto provvisorio dell'esercizio delle funzioni e delle competenze, eventualmente con singoli profili di accordo più puntuali e rigidi che accedano alla vicenda complessiva dettando – solo ove opportuno o necessario – una disciplina puntuale (come ad esempio può essere per la localizzazione dell'opera²³).

Che nel rapporto dialettico tipico del regionalismo tra unità e pluralità il principio di leale collaborazione conformi il problema dell'attrazione in sussidiarietà in senso tendenzialmente aderente alla seconda tipologia convenzionale trova non solo conferma in questa sentenza, ma rappresenta anche un'esigenza di rispetto della gerarchia delle fonti.

La Costituzione fornisce indicazioni non disponibili a Stato e Regioni circa il riparto delle competenze materiali, investendole del pari della qualificazione degli interessi relativi, ferma rimanendo l'esigenza di collaborazione e flessibilità connessa al fisiologico regime di interferenze dovute a "collegamenti obiettivi indissolubili tra i rispettivi ambiti di competenza"²⁴, così che evidentemente anche nell'esercizio di tali momenti di elasticità fisiologici nell'ordinamento il quadro normativo costituzionale – per la propria natura – comunque male si concilierebbe con intese concepite in senso strettamente obbligatorie, quali vere e

22

Che evidentemente non sarà un nuovo riparto rigido delle competenze, *contra constitutionem*, ma al contrario la natura stessa della chiamata in sussidiarietà sembra presupporre un *genus* competenziale – ulteriore a quelle di cui all'articolo 117 – derogatorio ma non in contrasto con il riparto di cui in Costituzione; peraltro a parere di A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, 2008 fasc. 4-5, 849 ss., ancora più radicalmente, in quanto frutto di interpretazione del combinato disposto degli articoli 117 e 118, la chiamata in sussidiarietà tecnicamente non costituirebbe neppure deroga al disegno di cui in Costituzione.

23

Sul problema della localizzazione come profilo preciso rispetto al quale l'intesa può essere strettamente vincolante, e sulla "linearità" dell'accertamento di questo aspetto specifico, cfr. ad esempio Corte costituzionale sentenza n. 233 del 2004, e G. SCIULLO, *Concentrazione istituzionale e localizzazione delle grandi opere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004 fasc. 10, 1088 ss.

24

In questo senso Corte costituzionale sentenza n. 64 del 1987, ma anche ad esempio n. 219 del 1984, n. 214 del 1988 e n. 139 del 1990.

proprie deroghe permanenti e non mere rotture puntuali del quadro di cui all'articolo 117 della Costituzione²⁵.

E il carattere obiettivo e non volontaristico della ridefinizione dell'equilibrio di interessi complessi, cui accede la redistribuzione in sussidiarietà di competenze ed attribuzioni costituzionalmente previste, pare allora essere la cifra che può condizionare la natura dell'attrazione in sussidiarietà, il ruolo della leale collaborazione e la natura dell'intesa²⁶; tutti aspetti essenziali per dare soluzione al problema della retroversione della sussidiarietà stessa.

La determinazione della vicenda della attrazione in sussidiarietà non dipende dalla espressione di una volontà (politica) di Stato e Regioni, derogatoria della Costituzione, ma dalla rappresentazione bilaterale degli interessi di cui tali soggetti sono obiettivamente (e costituzionalmente) portatori, svolta al fine del loro confluire (bilaterale) in una vicenda unitaria di ridefinizione dell'assetto di competenze e attribuzioni; ciò non tanto tramite un accordo fondativo di regole puntuali circa l'esercizio di attribuzioni e competenze, ma piuttosto con la fissazione di un contenuto ordinatore del riparto stesso²⁷.

Ciò pare confermato in particolare dalla sottoposizione dell'esito dell'attrazione in sussidiarietà al test di proporzionalità e ragionevolezza, il quale – per la propria natura, e svolgendosi quindi sui contenuti prodotti dalla leale collaborazione – dimostra la natura non di esercizio di autonomia piena insita nell'intesa²⁸. Evidentemente tramite intesa Stato e Regioni non spartiscono secondo la loro volontà politica, e contro il dettato della Costituzione, competenze e attribuzioni, ma solo danno attuazione concreta al dato contenutistico inserito (in potenza) nel meccanismo flessibile dell'articolo 118 – in un combinato disposto con l'articolo

25

Sul concetto di rottura come modificazione temporanea dell'ordine costituzionale, riferita ad interventi positivi, cfr. ad es. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2010, 194.

26

Condizionamento che non necessariamente si svolge a favore della Regione, visto il carattere neutro di tali istituti. Ciò anche alla luce dell'origine "ambivalente" del principio di leale collaborazione, che non solo è volto a garantire gli interessi regionali, ma la cui nascita può essere prospettata anche come risposta all'ineffettività ed inefficienza del sistema dei controlli del centro sulla periferia. Spunti su questo in S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971 fasc. 1, 84 ss.

27

Sulla sussidiarietà verticale quale norma con struttura di principio che la fa operare come "precepto di ottimizzazione" e non come "regola", O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precepto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002 fasc. 4, 1442, dove si osserva come tale struttura – dinamica – influenza il canone della competenza, trasformando il fondamento e il *modus operandi* dei poteri impiegati, nonché i rapporti tra differenti livelli di governo.

28

Sull'applicazione del parametro di ragionevolezza come limite al pieno esplicarsi dell'autonomia, nell'ancorare l'azione dei soggetti dell'ordinamento al quadro fattuale di riferimento per le loro decisioni, tra i numerosi contributi ad es. cfr. P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, 1993.

117 – qualificando di comune accordo gli interessi attribuiti alla loro cura. Non dispongono quindi del “reale” stato e consistenza degli interessi, ma lo qualificano; non trattandosi di atto dispositivo obbligante, l’intesa determina allora soltanto un equilibrio provvisorio nella dinamica tra principio di competenza e principio di collaborazione – sempre in tensione tra loro – superabile da diverse successive qualificazioni della reale consistenza degli interessi.

Nel caso della sentenza n. 79 del 2011 in questo senso si è verificata una mutazione nel tempo della considerazione della dimensione dell’interesse, coerente con la natura dell’attrazione in sussidiarietà; in questa chiave di lettura, partendo dal riconoscimento del fatto che il carattere unitario di un interesse è mutevole, essendo fondato su di una valutazione bilaterale svolta *rebus sic stantibus*²⁹, la natura dell’accordo tra soggetti pubblici rinvia alla valutazione di volta in volta del come il concreto mutare delle circostanze involga uno soltanto od entrambi i livelli di governo nella ridefinizione dell’assetto del riparto di attribuzioni e competenze.

A differenza del passaggio attrattivo, la contraria riallocazione verso il basso delle competenze può avvenire senza necessità di considerazione bilaterale degli interessi, nella misura in cui la disponibilità qualificatoria si concentri – per questo passaggio ulteriore e contrario – in uno solo dei livelli di governo.

Il problema è quindi, alla luce della natura degli interessi, quello di chi abbia il potere di qualificarli, in modo non irragionevole ed entro il limite del loro carattere ontologico. L’apprezzamento degli interessi si può muovere in ambiti di qualificazione positiva non illimitati, dal che sul piano delle convenzioni relative deriva forse una natura più prossima alla dichiarazione di scienza che non a quella di volontà (politica), a dare contenuto all’intesa; emerge quindi il fatto che Stato e Regioni, come soggetti portatori di una rappresentanza pubblica degli interessi affidatigli, li esprimono – ridefinendo i confini delle competenze in rottura puntuale, nel combinato disposto con l’articolo 118, di quanto fissato all’articolo 117 – non tanto come opzione politica ma come rappresentazione di un equilibrio istituzionale di cui fanno parte e che concorrono a definire³⁰.

Come si diceva la mobilità delle attribuzioni è insita nella natura della sussidiarietà, dinamica e procedurale, mentre si presenta diversa – seppure

29

Sulla natura *rebus sic stantibus* dell’apprezzamento degli interessi, cfr. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 482 s.

30

La chiamata in sussidiarietà sarebbe quindi basata sull’individuazione “in positivo” della “natura” degli interessi, nel senso che per giustificare l’attrazione verso il livello di governo superiore gli interessi sono da considerare nella loro consistenza obiettiva, ma tale qualificazione è operata dal livello di governo alla cui cura quegli interessi sono affidati. Nel caso di specie, la qualificazione “obiettiva” della dimensione unitaria degli interessi legati alla metropolitana di Parma è a molti sembrata non corretta (C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella “chiamata in sussidiarietà” ad opera della Corte costituzionale?*, in forumcostituzionale.it, 10) vista la portata prevalentemente locale dell’opera (pur in una città che ospita un organismo europeo). Dal che si evidenzia quindi il problema, aggiuntivo, delle sedi istituzionali deputate alla rappresentanza degli interessi e loro reciproci rapporti (in questo caso trilateri, tra Stato, Regione e Comune).

complementare – la natura delle competenze materiali, statica. La questione in definitiva è quindi quella delle modalità con cui tale dinamica del riparto – che governa non solo la funzione amministrativa ma condiziona anche quella legislativa – può realizzarsi in fattispecie come questa, e di come la flessibilità si coordini alla natura dell'intesa in senso forte. In questo senso anche la giurisprudenza costituzionale conferma, nel definire il ruolo della leale collaborazione, il carattere primario di dinamicità e flessibilità, adducendo una concezione dell'intesa come “paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto”³¹, con una vincolatività – però – relativizzata proprio dal fatto che si tratta di una codeterminazione del contenuto dell'atto che sul piano logico non può essere considerata libera, ma legata agli interessi rappresentati in modo proporzionato e ragionevole.

Rimane poi ferma la diversa valenza di singoli aspetti, a contenuto più precisamente decisorio, quali ad esempio la localizzazione dell'opera, che tipicamente sono contenuti nell'intesa e la cui più stretta vincolatività può essere giustificata sul piano della diversa natura del loro oggetto (che non mira ad una generica e generale rappresentazione dell'interesse tutelato dalle parti della convenzione).

In questo senso pare utile la chiave di lettura che – in altro contesto – distingue tra accordo endoprocedimentale, quando si tratta di fattispecie in cui il modulo consensuale è destinato ad operare nella fase decisoria del procedimento, producendo effetti istantanei tramite diretto condizionamento del provvedimento in via di emanazione da parte della amministrazione competente, ed accordo endoprocedimentale, quando i moduli convenzionali rappresentano un regolamento pattizio diretto a determinare i comportamenti futuri delle amministrazioni contraenti³². In questo senso, di traslato e con un'applicazione di tali categorie funzionale al diverso contesto in questione, l'intesa potrebbe essere vista come accordo principalmente “endoprocedimentale”, che porta in sé quale principale (e minimo) contenuto decisorio l'autorizzazione di una futura attività a livello centrale, decidendo poi sul piano concreto in modo “endoprocedimentale” (con accordo nel “procedimento” di concreto esercizio di quelle attribuzioni e competenze) solo singoli aspetti di dettaglio – quali la localizzazione – ma non conformando l'esercizio futuro del potere, in riferimento al quale unico scopo dell'intesa è anzi proprio quello di traslarlo al superiore livello di governo (con

31

In questo senso Corte costituzionale sentenza n. 27 del 2004, ai sensi della quale “l'illegittimità della condotta dello Stato risiede nel mancato avvio e sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Ente parco, che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del Commissario straordinario”.

32

Su questi profili, in particolare, R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova, 1993, 53 ss., ma anche S. AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni*, Padova, 1984, particolarmente rilevante – nella misura in cui è utile un'analogia – alla luce della prevalenza nelle intese Stato-Regioni di un profilo ordinatorio rispetto a quello più propriamente dispositivo, su cui *infra*.

pochi limiti contenutistici), in ragione di un apprezzamento bilaterale degli interessi coinvolti come di dimensione unitaria e nazionale; la portata obbligatoria dell'intesa sarebbe quindi relativa, più organizzativa che non diretta a disporre in modo vincolante dell'esercizio del potere³³.

4. L'intesa come concertazione obiettiva di interessi, per definire la spettanza dell'attività futura e quindi determinare un trasferimento *rebus sic stantibus* dell'esercizio di competenze, vista la natura della chiamata in sussidiarietà si pone come alternativa preferibile ad una concezione più convenzionale dell'accordo, come incontro di volontà vincolante e rigido che determini un trasferimento delle competenze *tout court*. In questo senso, i due profili fondamentali alla base della sentenza n. 79 del 2011, quello della possibilità e legittimità della retroversione della sussidiarietà, e quello delle modalità concertate o meno della stessa, possono quindi essere ricondotti alla chiave di lettura della natura dell'intesa.

La Corte costituzionale sembra infatti aderire ad una ricostruzione relativa della vincolatività dell'intesa³⁴, affermando che se da un lato "non è possibile che lo Stato «costringa» una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto", d'altro lato a complemento simmetrico proprio di tale assunto "non è ammissibile che la Regione «costringa» lo Stato a mantenere una qualificazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica (presa peraltro in accordo con l'ente locale direttamente interessato), ha perso tale carattere"³⁵.

33

La compresenza di elementi ordinatori e dispositivi nel contenuto dell'intesa Stato-Regioni sembra (qui) quindi particolarmente significativa per il ruolo che la prevalenza dei primi può svolgere nel permettere la retroversione unilaterale della chiamata in sussidiarietà. Tale duplicità di natura pare peraltro trovare conferma a livello teorico pressoché per la generalità delle convenzioni pubblicistiche; così G. SANVITI, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, cit., 217, per la cui ricostruzione sembra "che il rapporto fra l'accordo e l'esercizio del potere pubblico possa atteggiarsi in almeno due forme notevolmente diverse tra loro. In un caso l'addivenire a una intesa non rappresenta che una scelta rivolta a specificare in una data direzione i poteri di cui l'una e l'altra parte sono titolari, a ciascuno dei quali del resto sono riconducibili l'assetto complessivo che deriva dall'accordo e, per la natura «programmatica» di tale atto, le singole misure prese in esecuzione di questo. Nell'altra ipotesi i poteri dei soggetti interessati confluiscono in un unico procedimento, nel corso del quale hanno luogo trattative e negoziazioni, e che sfocia in unico provvedimento (in genere normativo) emanato congiuntamente. I due modi talvolta coesistono in uno stesso accordo, più spesso sussistono disgiuntamente, talvolta infine rappresentano due distinte fasi attraverso cui è successivamente passato un determinato tipo di accordo: sembrano comunque un dato ineliminabile".

34

Concezione relativa della vincolatività dell'intesa nel senso che la stessa non sarebbe appunto diretta a regolare l'intera vicenda di esercizio del potere, trasferendone invece di massima solo l'esercizio, con un accordo organizzativo (sul riparto) che solo marginalmente dispone in modo vincolante su decisioni concrete (quali la localizzazione dell'opera).

35

Punto 5 del considerato in diritto della sentenza n. 79 del 2011.

In questo senso, non tanto l'assenza di una intesa contraria – contenente un mutuo dissenso di Stato e Regione rispetto all'assetto sussidiario determinato in precedenza sulla base del paradigma della sentenza n. 303 (e quindi sulla qualificazione come strategica dell'opera) – determinerebbe un'asimmetria nel meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà e sua retroversione, ma piuttosto proprio un'eventuale richiesta di tale modulo consensuale successivo, nel momento della retroversione, si sostanzierebbe in un asimmetrico onerare lo Stato del rendere partecipe la Regione alla determinazione della propria ed esclusiva sfera di interessi. Ciò in quanto mentre l'intesa all'attrazione servirebbe ad evitare un'espropriazione a danno dell'ente territoriale della definizione dell'interesse (propriamente) regionale, al contrario richiedere un'intesa sul mancato esercizio da parte dello Stato della competenza attratta costituirebbe un'ingerenza della Regione nella sfera dell'interesse la cui definizione va affidata unicamente al livello nazionale³⁶.

Il ruolo del meccanismo convenzionale descritto sopra muta allora nei due casi, per il diverso contesto di codeterminazione dell'assetto degli interessi che viene in gioco. L'oggetto dell'intesa, infatti, nel momento dell'attrazione ed in quello della retroversione dovrebbe essere per forza di cose diverso, perché diversi sono gli interessi (o meglio, il complesso degli interessi) che sottendono alla definizione dei due momenti; ciò dato che lo Stato con intesa non si vincola a mantenere una certa qualificazione di priorità per l'esercizio delle funzioni attratte, ma solo partecipa con la Regione a qualificare il complesso degli interessi che giustificano la chiamata in sussidiarietà (al più, di volta in volta, obbligandosi a rispettare limiti puntuali, quali la localizzazione delle opere³⁷).

E proprio il carattere non costitutivo dell'esercizio della leale collaborazione, alla quale però si lega in ipotesi un contenuto principalmente "endoprovedimentale" e non "endoprocedurale"³⁸, pare legittimare la distinzione operata dalla Corte nel

36

Nel quadro della disciplina positiva la valutazione delle priorità e del carattere strategico di un'opera è posta in capo allo Stato, nell'ambito dei procedimenti fissati dalla c.d. Legge obiettivo, con un ruolo collaborativo ed un potere al più di eventuale "blocco" attribuito alle Regioni, che evidentemente non possono – in positivo – fissare l'ordine delle priorità delle opere di interesse nazionale. Sulla disciplina in materia, C. BASEGGIO – G. BOSCHETTI, *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale (Legge 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lg. 20 agosto 2002, n. 190)*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2003 fasc. 4-5, 949 ss.

37

Altro esempio di decisione puntuale può essere rappresentato da singole nomine, come avvenuto in caso di designazione di Presidente di Autorità Portuale. M. CALABRÒ, *Sussidiarietà e intese nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità Portuale*, in *Nuove Autonomie*, 2008 fasc. 1-2, 65 ss.

38

Nell'ambito dei possibili spazi di analogia con la figura dell'accordo tra pubbliche amministrazioni, il riconoscere alla vicenda tratti di carattere "endoprovedimentale" – attribuibili all'intesa – va conciliato con la generale dimensione procedurale – propria della chiamata sussidiarietà – che caratterizza lo strumento della leale collaborazione. In questo senso la chiamata in sussidiarietà si esprime attraverso un *iter* concertativo, dal che la natura procedimentale dell'intera vicenda. Tale concertazione – che si traduce in un'intesa forte – va tuttavia a sua volta qualificata, e non sembra di norma assumere ad oggetto (sul quale ricade l'accordo) un preciso esercizio dei poteri in questione. Se nel caso

senso che mentre “l’intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa”, d’altro lato – dato che questa traslazione di competenza non rappresenta una ridefinizione (costituzionalmente non ammissibile) delle competenze, ma solo un quadro di azione per l’esercizio delle stesse – la Corte pare coerentemente poter affermare che “la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto”³⁹. Il carattere non espropriativo delle sfere di interesse, ma diretto a regolare l’esercizio delle stesse e non l’attribuzione di competenze in deroga permanente rispetto al riparto della Costituzione, porta allora a ritenere che la decisione unilaterale statale sul finanziamento di opere strategiche è ammissibile proprio perché la dimensione unitaria – posta, quindi, nella sua esclusiva disponibilità – è stata in precedenza definita e concordata con la Regione.

La Corte costituzionale applica così lo schema della chiamata in sussidiarietà partendo coerentemente proprio dalla considerazione della funzione amministrativa, che in tali ipotesi si trova fisiologicamente nella piena disponibilità del livello statale⁴⁰, per affermare da ciò che “con la revoca del finanziamento

della chiamata in sussidiarietà tanto lo Stato quanto la Regione sono titolari di date attribuzioni e competenze, nel paradigma citato il loro accordo non sembrerebbe ricadere sul “procedimento” di esercizio delle stesse (intesa “endoprocedimentale”), ma sulla specifica traslazione di attribuzioni e competenze quali poteri pubblici (con un atto dispositivo degli interessi nella forma dell’intesa in senso forte).

39

Inoltre, sempre nel punto 5 della sentenza n. 79, la Corte motiva ulteriormente l’estraneità della retroversione della chiamata in sussidiarietà alla sfera di interesse tutelato della Regione, affermando che “la decisione statale di escludere l’opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide ... sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto non impedisce a quest’ultima di realizzarla con fondi propri, né si concretizza in un intervento unilaterale nella sfera regionale, come sarebbe avvenuto, ad esempio, nell’ipotesi di dirottamento delle risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nel territorio regionale, o di mutamento della localizzazione della stessa opera oggetto dell’intesa”. La ricostituzione nella sua integrità della sfera di interessi e funzioni regionale è quindi argomento per escludere la necessità di nuova intesa; in questo senso si avrebbe una vicenda successoria tra leggi statali e leggi regionali, adottate su regresso delle competenze al loro livello originario. Schema successorio appunto non positivamente regolato nel nostro ordinamento; nel sistema tedesco, all’art. 72, comma III, GG si trova invece una disposizione riferita alla vicenda – in un certo senso analoga – che può verificarsi nell’ambito della c.d. *kunzurrierende Gesetzgebung* (“può essere stabilito con legge federale che una disciplina legislativa federale, della quale non sussista più la necessità ai sensi del comma 2, venga sostituita dalla legislazione dei *Länder*”).

40

Se le attribuzioni amministrative sono infatti ordinariamente collocate al livello di governo comunale, nelle fattispecie in cui è riscontrata la chiamata in sussidiarietà esse al contrario si ritrovano fisiologicamente proprio nella disponibilità del livello statale; la Corte, nel momento della retroversione, può quindi presupporre già operata la valutazione di rilevanza nazionale di quella funzione amministrativa, in applicazione dello schema flessibile dell’articolo 118, e partire da tale qualificazione – che prescinde da residui parallelismi con le competenze – per apprezzare quello di livello statale quale soggetto abilitato a disporre degli interessi connessi.

statale” – profilo che si presenta non solo come strumentale all’intera vicenda attrattiva, ma che ricade anche in uno spazio di “valutazione di politica economica non censurabile in sede di sindacato di legittimità costituzionale” – si riespande la naturale estensione degli interessi sottesa al riparto di materie costituzionalmente previsto, dato che “vengono meno le ragioni che avevano giustificato l’attrazione in sussidiarietà” e “l’assetto dei rapporti tra Stato e Regione, per questo particolare profilo, ritorna così nell’alveo ordinario, quale tracciato dall’articolo 117 Costituzione”⁴¹.

Più che fondando direttamente la decisione sulla natura vincolante o meno dell’intesa, la motivazione della sentenza sembra quindi risolvere la questione della retroversione dell’attrazione in sussidiarietà presupponendo la valenza relativa della convenzione conclusa tra Stato e Regione, e riconducendo il complesso della vicenda alla valenza procedimentale e consensuale della sussidiarietà⁴²; carattere procedurale e consensuale che porta bensì con sé un vincolo bilaterale, ma solo nel definire obiettivamente l’assetto plurale degli interessi da assorbire verso l’alto, che giustifica il posizionamento delle attribuzioni in sussidiarietà, così che una successiva riconsiderazione obiettiva dell’interesse superiore porterebbe legittimamente a ricondurre verso il livello di governo inferiore l’intero fascio di competenze ed attribuzioni.

Ciò, soprattutto, anche sulla semplice base della considerazione unilaterale statale del complesso di competenze e attribuzioni che si era rimodellato attorno ad una precedente (bilaterale) valutazione unitaria degli interessi coinvolti, che li aveva ricollocati a livello centrale; senza che tale riconsiderazione unilaterale sia qualificabile come un recesso o una revoca da un consenso che – infatti – non era diretto su un assetto preciso di esercizio del potere (statale), ma solo sulla considerazione unitaria – *rebus sic stantibus* – di quel fascio di interessi che giustificava l’assorbimento verso l’alto (anche) di quelli posti nella disponibilità regionale. Tali interessi sono infatti gli unici dei quali la Regione ha la rappresentanza, e proprio per questo – non ritrovandosi più gli stessi a livello sub

41

La riespansione nella loro naturale estensione delle competenze regionali è quindi ancora richiamata come elemento importante per decidere sulla legittimità della retroversione unilaterale della chiamata in sussidiarietà; si conferma quindi spunto interessante, nel quadro del diritto comparato, il possibile paragone con la tripartizione delle competenze di cui alla Costituzione tedesca, e gli elementi di flessibilità sottesi alla concorrenza tra *Bund* e *Länder*. F. PALERMO, *Il nuovo riparto delle competenze legislative nell’ordinamento federale tedesco, tra retorica ed effettività*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007 fasc. 1, pp. 98.

42

Diversamente quindi dal vecchio interesse nazionale, che sarebbe stato soppiantato – (perlomeno) nel suo atteggiarsi più direttamente conformativo dell’autonomia regionale – da meccanismi concertati. Non mancano comunque spunti per affermare che anche con la nuova chiamata in sussidiarietà il sistema si risolve nel senso di una marcata valorizzazione del livello centrale di governo; ad es., tra i molti riferimenti possibili, Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibili: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006 fasc. 2-3, 422 ss., per cui l’assetto della chiamata in sussidiarietà – proprio per l’atteggiamento “funzionale” assunto dalla Corte nel guardare prioritariamente alla dimensione degli interessi – potrebbe comunque suffragare la tesi della permanenza di un’attività di indirizzo e coordinamento in capo allo Stato.

statale nel momento della decisione sulla retrocessione – non legittimano l'esigenza di un nuovo atto bilaterale. Infatti, nella retrocessione dell'attrazione in sussidiarietà è al contrario coinvolta solo una riconsiderazione del carattere unitario e superiore degli interessi, ambito che era e rimane nella piena disponibilità del livello nazionale, così che l'oggetto dell'intesa precedentemente raccolta si presenta come diverso dall'oggetto su cui la decisione unilaterale statale successiva spiega i suoi effetti (che solo indirettamente fa venire meno la vicenda attrattiva, così come solo indirettamente l'intesa precedente l'aveva giustificata).

In questo senso si conferma ancora la natura procedimentale della sussidiarietà che – nel rapportarsi alla (ed esprimersi nella) leale collaborazione – fa convivere all'interno della figura dell'intesa un momento sintomatico ed uno dispositivo. L'*iter* concertativo svolto tra Stato e Regione, in altri termini, esprimerebbe alcuni tratti sintomatici – ed in questo senso obiettivi – dell'effettiva consistenza degli interessi rispettivamente assegnati alla cura dei due livelli di governo, offrendo così un elemento di individuazione e definizione del punto in cui la materia stessa si colloca nella dinamica ascendente e discendente della sussidiarietà, quale criterio interpretativo affidato al controllo della Corte; d'altro lato, tuttavia, il medesimo atto convenzionale avrebbe anche una componente dispositiva, che permetterebbe a Stato e Regione di incidere – in parte – sul riparto delle competenze e delle attribuzioni, pur solo nell'ambito degli spazi consentiti dalla rigidità costituzionale⁴³.

Ciò fermo rimanendo che comunque il carattere procedurale della leale collaborazione pare continuare ad essere prevalente su quello sostanziale, in considerazione del fatto che il suo profilo interpretativo ed integrativo dell'assetto istituzionale del riparto fa sì che il principio rifletta – anche nell'esprimersi con intese in senso forte – i concreti rapporti giuridici esistenti tra i soggetti coinvolti⁴⁴, e dovrebbe quindi essere diretto a far emergere la consistenza obiettiva degli interessi piuttosto che dare sede ad una negoziazione politica.

43

A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003 fasc. 5, p. 2779 ss., secondo il quale la lettura dell'articolo 118 novellato svolta dalla Corte costituzionale si presenterebbe come particolarmente innovativa rispetto al tema della giustiziabilità del principio di sussidiarietà, risolvendo tale problema tramite la procedimentalizzazione del principio; ciò appunto per mezzo della figura dell'intesa antecedente le leggi di allocazione delle funzioni amministrative, secondo quella che viene definita una "configurazione dispositiva del principio di sussidiarietà" nell'ambito della quale Stato e Regioni fissano il riparto; attività alla quale si accompagnerebbe, contestualmente, la possibilità per Corte costituzionale di sindacare le singole leggi di conferimento, in conformità quindi anche ad una "configurazione sintomatica del principio di sussidiarietà".

44

In questo senso, A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994 fasc. 4, 1075.

5. Sul profilo generale della unilateralità della decisione statale che fa luogo all'intesa nell'ambito della retroversione dalla chiamata in sussidiarietà, si inserisce il problema ulteriore del carattere sostanzialmente provvedimentale ma formalmente legislativo di cui tale atto statale può essere rivestito, come nel caso di specie è avvenuto con revoca del finanziamento a mezzo di decreto legge⁴⁵.

Ci si potrebbe chiedere infatti se la veste legale permetta in ogni caso di aggirare gli oneri di leale collaborazione, senza necessità di riportarsi – a questo scopo – alla natura stessa del meccanismo di attrazione in sussidiarietà e dell'intesa; un'asserita vincolatività sinallagmatica dell'intesa sembrerebbe infatti in ogni caso aggirabile grazie alla forza di legge dell'atto in cui si esprime la decisione statale.

Una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale afferma a questo proposito che le procedure collaborative tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi⁴⁶, salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta – direttamente o indirettamente – dalla Costituzione⁴⁷.

Se anche un'intesa uguale e contraria fosse stata fisiologicamente necessaria, quindi, lo Stato avrebbe comunque operato nel senso descritto sotto la copertura della giurisprudenza che esclude la rilevanza delle procedure di leale collaborazione per l'esercizio della funzione legislativa, ciò sempre allo scopo di raggiungere l'obiettivo di porre nel nulla l'intesa con la Regione senza preventivo assenso della stessa; si potrebbe allora affermare che solo questo fatto particolare ha potuto rompere la simmetria tra fase costitutiva e fase estintiva della chiamata in sussidiarietà, assoggettando la Regione agli effetti di un atto unilaterale dello Stato in quanto atto dotato di forza di legge.

In questo senso, la sentenza della Corte costituzionale sulla c.d. metropolitana di Bologna⁴⁸ è stata ad esempio invocata (a contrario e per la struttura che presuppone) come argomento volto a delineare un paradigma di chiamata in

45

Sul problema generale delle leggi provvedimento con specifico riferimento alla chiamata in sussidiarietà, e la configurabilità di una "riserva di amministrazione", cfr. Q. CAMERLENGO, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 1, 51 ss.

46

Cfr. ad esempio, Corte costituzionale sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007.

47

Cfr. ad esempio, Corte costituzionale sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010.

48

Corte costituzionale, sentenza n. 233 del 2004, ai sensi della quale "il mancato rispetto dell'art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2002 – che disciplina analiticamente la procedura di elaborazione ed adozione del progetto preliminare delle infrastrutture strategiche di rilevante interesse nazionale e, in questo ambito, prevede puntualmente il ruolo ed i poteri delle Regioni e delle Province autonome, nonché le eventuali procedure alternative in caso di loro motivato dissenso – costituisce sicura violazione del principio di leale collaborazione, la cui osservanza è tanto più necessaria in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale".

sussidiarietà che – fuori dell’uso della fonte primaria – garantisce il rispetto dei canoni della leale collaborazione direttamente, lì tutelabile con lo strumento del conflitto di attribuzioni; il caso tuttavia si esprimeva su una fattispecie di esercizio in positivo della chiamata⁴⁹, non su una retroversione, e non pare quindi in ogni caso poter dire nulla di definitivo sul punto (dato che – come affermato in precedenza – la consistenza degli interessi coinvolti sembra dover essere valutata volta per volta, per vagliare identità di oggetto e necessità o meno di un “mutuo dissenso”).

Il punto della natura formalmente legislativa e sostanzialmente amministrativa della decisione statale non pare comunque sfruttato nella motivazione della sentenza n. 79 del 2011⁵⁰.

È quindi sulla diversa base dell’oggetto della leale collaborazione che la questione viene risolta. Nella sentenza annotata, infatti, il problema della veste legale dell’atto unilaterale statale viene del tutto bypassato dalla considerazione dello scopo dell’intesa, quale sede sì di emersione di interessi complessi (anche regionali), ma non anche di un vincolo *pro futuro* su interessi che non competono più alla Regione.

La Corte in sostanza afferma come, a prescindere dalla natura dell’atto, “la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell’intesa tra Stato e Regione, riguarda soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell’opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all’attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell’ambito della competenza statale”⁵¹. In questo senso, si conferma ancora che sono l’oggetto

49

Sulla vicenda della chiamata in sussidiarietà relativa alla c.d. metropolitana di Bologna, Q. CAMERLENGO, *La dimensione consensuale dei rapporti tra Stato e Regioni: intese e meccanismi negoziali di superamento del dissenso*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2004 fasc. 5, pt. 1, 1580 ss.; I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, in *Le Regioni*, 2004 fasc. 6, 1392 ss.

50

In merito alla natura dell’atto ci si sofferma invece sul problema della legittimità del decreto legge in sé e per sé considerato. In particolare si contestava “l’estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto del decreto-legge in cui sono state inserite”, quale sintomo dell’evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall’art. 77 Costituzione. La Corte osserva però nel merito come il titolo del decreto legge contenga un riferimento, ancorché generico (con un ampio rinvio al concetto di «gettito»), alle norme impugnate. Inoltre, “il fatto che le somme rese disponibili dalla revoca del finanziamento della metropolitana di Parma non siano ancora quantificabili, dovendosi attendere l’esito della prevista transazione con la società aggiudicataria, non incide sulla necessità e urgenza di destinare altrimenti il finanziamento già deliberato. Non è manifestamente irragionevole che sia stato ritenuto necessario e urgente bloccare il proseguimento dell’erogazione dei fondi per le successive fasi di realizzazione”, dato che “una ulteriore dilatazione delle spese, connessa al progressivo avanzamento dell’opera, si sarebbe posta in contrasto con la nuova valutazione politico-economica del Governo nazionale, che avrebbe perso in effettività riguardo ai diversi obiettivi da finanziare”. Cfr. Corte costituzionale sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007.

51

L’inserimento della decisione in legge sembra in tal senso essere del tutto irrilevante dal punto di vista del sindacato della costituzionalità della decisione di retrocessione della chiamata in sussidiarietà; e

dell'intesa originaria, e l'oggetto del nuovo esercizio (unilaterale) di potere connesso all'attrazione in sussidiarietà, ad essere diversi; così che per il secondo profilo richiedere un'intesa ulteriore ne farebbe ricadere il contenuto convenzionale su di un oggetto disomogeneo rispetto al primo accordo (che è alla base della chiamata in sussidiarietà) e, per questo, non sarebbe quindi richiesta una simmetria di atti bilaterali.

Come afferma la Corte, "la deroga alla competenza regionale si accompagna, in definitiva, alla classificazione dell'opera tra quelle di valore strategico nazionale ed alla conseguente provvista, da parte dello Stato, dei mezzi finanziari per realizzarla", di modo che il venir meno del presupposto per il quale l'intesa valeva (ovvero la qualificazione dell'opera come strategica nell'interesse, unitario, nazionale) farebbe riespandere un assetto sul quale nessun onere o vincolo di concertazione è posto.

6. In ogni caso l'adozione con fonte legislativa di una decisione di carattere singolare e concreto, come la revoca del finanziamento, sacrifica le generali garanzie del procedimento amministrativo⁵², a prescindere dall'aggiramento o meno delle eventuali procedure di leale collaborazione costituzionalmente previste.

Se alle prime questioni problematiche, prospettate circa l'ammissibilità di una retroversione unilaterale dall'attrazione in sussidiarietà, la motivazione della sentenza n. 79 risponde nel senso indicato, il problema dell'affidamento non viene invece analizzato, ma emergeva in un certo senso da una possibile prospettazione di sentenza additiva, tesa a vincolare le risorse liberate al perseguimento di interessi propri del territorio dell'Emilia Romagna; prospettazione cui la Corte non dà spazio⁵³.

Nondimeno, ci si può domandare se con il riconoscimento della legittimità della retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, svolta per di più tramite atto legislativo, cada ogni tutela, o se al contrario si possa astrattamente riscontrare uno spazio di legittimo affidamento ingenerato in capo al soggetto Regione.

peraltro, a prescindere dalla valutazione nel merito della legittimità dell'unilateralità della decisione statale inserita in decreto legge, non sembrano nel caso di questa legge provvedimento essere riscontrabili violazioni ai limiti – pur presenti nel nostro ordinamento – alla possibilità di amministrare per legge (cfr. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, 183 ss.).

52

Vengono infatti meno le garanzie di cui alla legge 241 del 1990. Sul punto va segnalato come tuttavia la giurisprudenza costituzionale tenda ad offrire una tutela ampia avverso possibili abusi dello strumento formalmente legislativo per assumere decisioni singolari e concrete; così ad esempio cfr. Corte costituzionale sentenza n. 137 del 2009.

53

La richiesta in questo senso, ribadita anche in sede di conclusioni, contestava in particolare il comma VI dell'art. 4, decreto legge n. 40 del 2010, nella parte in cui non prevede che le risorse liberate rinunciando alla realizzazione dell'opera debbano essere comunque impegnate a vantaggio del territorio della Regione Emilia Romagna.

In questo senso la fattispecie concreta potrebbe essere considerata anche sotto il profilo del residuo o meno di spazi per una considerazione giuridica dell'onere di buona fede in senso oggettivo nei rapporti tra soggetti pubblici; ciò per conferire un contenuto pregnante al principio di leale collaborazione nei termini di legittimo affidamento ingenerabile nelle relazioni tra Stato e Regione, anche a prescindere da una vincolatività in senso stretto dell'intesa⁵⁴. Se la Regione davvero non traesse nessun beneficio dall'intervento statale in sussidiarietà nessun affidamento sarebbe configurabile; tuttavia, con l'attrazione in sussidiarietà viene realizzato un interesse attinente anche alla sfera regionale (come dimostrato proprio dalla necessità di intesa). Evidentemente il livello di governo inferiore beneficia dalla realizzazione di un'opera – concordata e posta a carico dello Stato – strategica ma collocata sul proprio territorio, così che un interesse – di fatto – al mantenimento del finanziamento pare essere comunque riscontrabile. La questione se tale interesse alla conservazione del finanziamento sia meritevole di una qualche tutela minima, evidentemente in forma diversa dalla necessità di intesa sulla retroversione della attrazione in sussidiarietà (che si è già visto non essere riconosciuta), dipende dalla qualificabilità come meritevole di protezione dell'aspettativa che la vicenda può avere ingenerato. Peraltro, una tutela dell'affidamento in sé – anziché dell'interesse regionale presidiato dal riparto delle competenze – è difficilmente apprezzabile giuridicamente, specie nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni. Sull'invocabilità del legittimo affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici, e per quanto riguarda gli aspetti finanziari in particolare (nell'ambito del diverso tema della riduzione dei trasferimenti erariali, e tutela quantitativa dell'autonomia finanziaria regionale), la Corte costituzionale ha ad esempio avuto occasione di affermare che la violazione delle regole che conformano i rapporti istituzionali tra soggetti pubblici al criterio del legittimo affidamento non è invocabile dalle Regioni che si siano viste applicare un taglio nell'ammontare delle risorse trasferite⁵⁵. Ciò sulla base di evidenti considerazioni circa l'ampia politicità del margine di apprezzamento lasciato allo Stato dall'articolo 119, comma II, che – sottendendo un'accezione del parametro della ragionevolezza deferente rispetto alle scelte di politica fiscale decise a livello centrale – nel bilanciamento vede

54

Sul legittimo affidamento, in generale e nel diritto pubblico, tra i numerosi riferimenti cfr. V. PIETROBON, *Affidamento*, voce dell'*Enc. giur.*, I, Roma 1988, 1; R. SACCO, *Affidamento*, voce dell'*Enc. dir.*, I, Milano 1958, 661 ss.; F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970. Sul tema del legittimo affidamento specificamente nell'ambito dei rapporti tra soggetti titolari di poteri pubblici, spunti di riflessione sulle premesse fondamentali possono essere tratti ad esempio da S.M. CARBONE, *Promessa e affidamento nel diritto internazionale*, Milano, 1967.

55

Corte costituzionale sentenza n. 128 del 1993. La riduzione dei trasferimenti erariali operata non violava il principio di ragionevolezza né l'esigenza che i rapporti tra i soggetti pubblici siano improntati al criterio dell'affidamento reciproco, giacché la riduzione teneva correttamente conto delle complessive esigenze della finanza pubblica, ed era quindi riconducibile ad un non irragionevole esercizio del potere di coordinamento che l'art. 119, comma I, assegna al legislatore statale nel rispetto dell'autonomia finanziaria regionale.

soccombere l'autonomia (finanziaria) regionale al superiore interesse al coordinamento della finanza pubblica.

Se il principio del legittimo affidamento assume questa rilevanza nell'ambito della tutela quantitativa delle risorse regionali trasferende, diversa rilevanza è tuttavia accordabile alla riduzione di stanziamenti già effettuati a favore degli enti regionali⁵⁶. In questi casi i medesimi principi visti sopra sono stati nel concreto applicati dalla Corte costituzionale, con esito favorevole per le pretese di tutela regionali; la Corte ha infatti ritenuto che l'affidamento riposto dalle amministrazioni regionali nella disponibilità di risorse già erogate spostasse l'equilibrio dei vari interessi e principi in gioco a favore dell'autonomia territoriale. Quando il legislatore statale interviene ad esercizio finanziario già aperto, con riduzioni di fondi già trasferiti e legittimamente impegnati nei vari capitoli di bilancio, esso porrebbe infatti in essere un'operazione direttamente lesiva dell'autonomia regionale, dato che le modalità di intervento si risolvono in un'interferenza nell'esercizio di un'attività gestoria già avviata e difficilmente rimodulabile⁵⁷.

Nel caso della sentenza n. 79 del 2011 "alla revoca del finanziamento si accompagna inevitabilmente il disconoscimento del carattere prioritario dell'opera", nel senso che la cancellazione del finanziamento comporta la revoca di tutti gli atti amministrativi connessi allo stesso, determinando per ciò la retroversione della chiamata in sussidiarietà di cui si è detto ma, anche, conseguenze fattuali ulteriori; in particolare, tale complesso di conseguenze automatiche si connota come pregiudizievole per la Regione, che potrà bensì eseguire in proprio l'opera, ma che in precedenza faceva affidamento sul non essere finanziariamente onerata da tale impegno, (anche) alla luce dell'intesa conclusa con lo Stato sulla ricollocazione a livello centrale dell'onere di realizzazione di questo – suo – interesse.

Evidentemente la distinzione richiamata nell'ambito della tutela dei livelli quantitativi di trasferimento erariale, tra risorse già impegnate e non ancora assegnate, non è trasponibile analogicamente alla distinta vicenda dell'attrazione

56

Ed infatti nel caso citato l'esercizio del potere discrezionale fu ritenuto corretto, in quanto la riduzione delle disponibilità regionali veniva collocata all'interno di un contesto contabile giustificativo che evidenziava la ragionevolezza dell'intervento sulla base delle complessive esigenze della finanza pubblica. La riduzione dell'originaria dotazione finanziaria per l'anno 1992 del fondo comune per le Regioni a statuto ordinario non era quindi assimilabile, per le sue particolarità, a precedenti fattispecie in cui invece la decurtazione di risorse già trasferite alle Regioni comportava violazione della loro autonomia finanziaria. Infatti – a differenza dei casi di cui ad esempio alle sentenze nn. 98/1991, 116/1991, 283/1991 e 356/1992 – nella sentenza n. 128 del 1993 la riduzione rientrava in una manovra complessiva diretta a fronteggiare una situazione di emergenza mediante taglio generalizzato della spesa amministrata da tutti gli enti territoriali, ed inoltre non incideva su finanziamenti settoriali o destinati allo sviluppo, ma su spese correnti (suscettibili di graduazione in relazione alle somme disponibili), in modo da non comportare il rischio di paralisi o di serio intralcio nell'espletamento delle funzioni regionali.

57

Sul bilanciamento, in generale, tra spazio dell'autonomia finanziaria regionale ed esigenze unitarie, che sta alla base di queste decisioni, cfr. tra i molti riferimenti ad esempio V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979.

di una competenza a livello centrale, finanziata con decisioni che rimangono proprie del soggetto Stato.

Tuttavia, come detto, la consistenza di fatto dell'interesse alla conservazione delle risorse sul territorio – qualificabile come aspettativa della Regione – è stata oggetto di una specifica richiesta di tutela, e la soluzione che si prospettava poteva essere incentrata sulla censura al comma 6 del decreto legge impugnato, richiedendo – sullo stesso – una pronuncia additiva che impegnasse lo Stato ad impiegare il risparmio di risorse realizzato esclusivamente a beneficio del territorio della Regione Emilia Romagna.

L'accoglimento di tale richiesta avrebbe evidentemente costituito una forma di tutela minima e mediata dell'affidamento ingenerato in capo alla Regione dalla vicenda complessiva di attrazione in sussidiarietà della competenza sull'opera pubblica, ma – indirettamente – si sarebbe risolta anche nel riconoscimento di una certa qual portata vincolante all'intesa, dato che l'interesse statale alla definizione delle priorità sarebbe stato bensì comunque considerabile sciolto da uno specifico obbligo di concertazione con la Regione (anche) in punto di rimodulazione dell'indirizzo del finanziamento su nuovi piani alternativi e prioritari; ma ciò non in modo del tutto libero, dato che il contenuto obbligante della convenzione localizzativa si sarebbe risolto – quantomeno – in un vincolo territoriale per l'impegno della spesa pubblica liberata tramite retroversione dell'attrazione in sussidiarietà.

Questa soluzione non è stata seguita dalla Corte, che sembra quindi confermare in pieno come l'intesa svolga una funzione di carattere principalmente ordinatorio piuttosto che obbligante – nei contenuti – sul piano del esercizio delle competenze e delle attribuzioni attratte in sussidiarietà; fermo comunque che il modulo convenzionale sotteso all'intesa stessa condiziona anche lo svolgimento del rapporto, ma ciò nella misura in cui il consenso bilaterale si incentra sulla qualificazione degli interessi affidati alla cura di Stato e Regioni, per definirne mutualmente la dimensione unitaria.