

Il decreto “Sblocca Italia” al vaglio della Corte costituzionale: esercizio unitario delle funzioni amministrative e mancato coinvolgimento della Regione interessata (nota alla sent. n. 7 del 2016) *

di Giovanni Pizzoleo – Dottorando di ricerca in “Processi di armonizzazione del diritto tra storia e sistema” presso Università degli Studi di Teramo

ABSTRACT: La questione di legittimità sollevata dalla Regione Puglia avverso il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. “Sblocca Italia”) ha riguardato l’art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11 di tale atto, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione. Con sentenza n. 7 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità, con formula additiva, di tutte e quattro le disposizioni impugnate: in due casi, per non aver previsto l’intesa con la Regione interessata; in un altro caso, per non aver previsto l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni; in un altro, ancora, per non aver previsto il parere regionale. Nel fare ciò, la Corte ha predisposto una graduazione giurisprudenziale degli strumenti di partecipazione regionale, al fine di dare compiuto svolgimento al principio di “leale collaborazione” tra enti territoriali. In questo modo viene confermata la precedente giurisprudenza, evidenziando come, in relazione all’oggetto della decisione e all’organo di raccordo azionato (o da azionare), siano “fisiologiche” talune differenziazioni concernenti l’intensità del coordinamento; e come, ad ogni modo, la concertazione appaia necessaria affinché possa considerarsi rispettato il canone della lealtà in fase di cooperazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali. Tuttavia, sebbene in passato si sia accennato alla natura politica delle Conferenze (e, quindi, degli atti in esse prodotti), non sembra che la Corte abbia mai compiutamente esplicitato i criteri che reggerebbero la diversa articolazione ed intensità del raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo.

SOMMARIO: 1. I profili di illegittimità costituzionale alla base della sentenza. – 2. Il decreto “Sblocca Italia” alla luce del Documento di Economia e Finanza 2014. – 3. L’adeguatezza del coinvolgimento regionale come parametro di legittimità costituzionale. – 4. La deroga alla delega legislativa. – 5. Avocazione in sussidiarietà, presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge e coinvolgimento regionale. – 6. Natura giuridica e intensità del raccordo tra Stato e Regioni. – 7. Esercizio unitario delle funzioni amministrative e competenze legislative.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

1. I profili di illegittimità costituzionale alla base della sentenza

La questione di legittimità sollevata dalla Regione Puglia avverso il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. “Sblocca Italia”)¹ ha riguardato l’art. 1, commi 2, 4, 10-*bis* e 11 di tale atto, in relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

L’art. 1 del decreto-legge, dopo aver statuito che l’Amministratore delegato di *Ferrovie dello Stato S.p.a.* fosse nominato Commissario per la realizzazione delle opere concernenti la tratta ferroviaria Napoli-Bari (comma 1), ha attribuito allo stesso il potere di approvare i relativi progetti e quello di espletare ogni attività amministrativa, tecnica e operativa, comunque finalizzata all’esecuzione della tratta ferroviaria considerata (comma 2). Esso, inoltre, ha stabilito che, a seguito dell’approvazione di tali progetti, fosse convocata la Conferenza di servizi e che, in seno a questa, si applicassero le procedure concertative indicate dall’art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, solo nell’ipotesi di «motivato dissenso espresso da un’amministrazione» con riferimento alla «tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico», ovvero con riguardo alla «tutela della salute e della pubblica incolumità» (comma 4).

Detto articolo, infine, ha attribuito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di redigere il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria con l’individuazione delle linee di transito bisognose di intervento, orientato alla realizzazione di opere di interesse pubblico nazionale o europeo (comma 10-*bis*), nonché la competenza ad approvare – con decreto da adottare di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze – i contratti di programma tra l’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale (comma 11)².

Con sentenza n. 7 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità, con formula additiva, di tutte e quattro le disposizioni impugnate. Nello specifico: i commi 2 e 4, per non aver previsto che l’approvazione dei progetti ivi menzionati avvenisse d’intesa con la Regione interessata; il comma 10-*bis*, per non aver previsto che l’approvazione del considerato Piano di ammodernamento avvenisse d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni; il comma 11, per non aver previsto il parere della Regione nel procedimento di approvazione dei contratti di programma in materia di aviazione.

2. Il decreto “Sblocca Italia” alla luce del Documento di Economia e Finanza 2014

In ordine ai commi 2 e 4, occorre premettere che le opere concernenti la tratta ferroviaria Napoli-Bari erano già state fatte oggetto del Programma Infrastrutture Strategiche previsto dalla legge n.

¹ Con il decreto “Sblocca Italia” (convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164) il Governo ha predisposto una serie di norme recanti «Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

² Stando alla lettera della norma considerata, l’adozione del decreto di approvazione dei contratti programmatici era prevista «entro 60 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133 del 2014».

443 del 2001 (c.d. “Legge obiettivo”), la quale delegava il Governo, «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», ad individuare «le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese» (art. 1, comma 1). Nel disporre ciò erano state salvaguardate le competenze delle Regioni in ordine al procedimento di realizzazione delle suddette infrastrutture³. Pertanto, se il Governo avesse dato attuazione alla delega adottando – *ex art. 76 Cost.* – un decreto-legislativo *ad hoc*, tale previsione sarebbe stata in grado di condizionarne la legittimità.

Inoltre, il decreto “Sblocca Italia” è intervenuto su aspetti già fatti oggetto del «Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – L. 443/2001, art. 1, c. 1», allegato al Documento di Economia e Finanza 2014, nel quale venivano evidenziate talune esigenze di «riforma» del CIPE (par. IV.2) e della “Legge obiettivo” (par. IV.5), senza, però, che il Governo fosse autorizzato ad eludere le consolidate dinamiche relazionali con il livello regionale.

La revisione del CIPE, infatti, era sì finalizzata ad una maggiore celerità delle procedure valutative ad esso collegate⁴, nonché ad una modulazione maggiormente efficiente delle relative competenze di approvazione e programmazione⁵, ma non pregiudicava in alcun modo il coinvolgimento delle Regioni tanto nella fase della programmazione, quanto nella fase dell’approvazione dei progetti infrastrutturali. Relativamente alla revisione della “Legge obiettivo”, inoltre, veniva precisato che «il nuovo rapporto con le Regioni» dovesse passare attraverso una «riformulazione dello strumento della Intesa Generale Quadro» che offrisse anche «nuovi strumenti di interlocuzione e negoziazione con le autonomie territoriali, adeguate alle specifiche caratteristiche dei contenuti della programmazione»⁶, e che l’evoluzione del sistema infrastrutturale non potesse che realizzarsi attraverso «forme di collaborazione e di sussidiarietà fra amministrazione centrale e autonomie territoriali»⁷.

Tuttavia, nonostante l’impegno programmatico versato nel DEF 2014 – e nelle more delle prospettate riforme – il d.l. n. 133 del 2014 ha, di fatto, tentato di superare le previsioni della legge n. 443 del 2001 e del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici), che avrebbero garantito alla Regione interessata di prendere parte alle procedure concertative operanti in seno al CIPE a composizione allargata.

³ Una disciplina analoga è inoltre contenuta nell’art. 161, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), ai sensi del quale l’approvazione dei progetti concernenti opere pubbliche dovrebbe avvenire d’intesa tra Stato e Regioni, nell’ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica (in sigla CIPE), allargato al Presidente della Regione interessata.

⁴ Uno degli obiettivi della riforma era costituito dalla razionalizzazione del “doppio esame”, nel caso in cui il progetto definitivo avesse mantenuto inalterate le caratteristiche del progetto preliminare: cfr. DEF. 2014, all. «Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – L. 443/2001, art. 1, c. 1», par. IV.2, p.to 1, 21.

⁵ DEF 2014, all. cit., par. IV.2, p.ti 2 e 3, 22.

⁶ DEF 2014, all. cit., par. IV.5, 23.

⁷ DEF 2014, all. cit., par. IV.5, 24.

3. L'adeguatezza del coinvolgimento regionale come parametro di legittimità costituzionale

Come già accennato, la sentenza in commento si chiude con la dichiarazione di illegittimità costituzionale di tutte e quattro le norme censurate: in due casi, per non aver previsto l'intesa con la Regione interessata; in un altro caso, per non aver previsto l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni; in un altro, ancora, per non aver previsto il parere regionale. Nel fare ciò, la Corte predispone una graduazione giurisprudenziale degli strumenti di partecipazione regionale, al fine di dare compiuto svolgimento al principio di "leale collaborazione" tra enti territoriali.

In questo modo viene confermata la precedente giurisprudenza, evidenziando come, in relazione all'oggetto della decisione e all'organo di raccordo azionato (o da azionare), siano "fisiologiche" talune differenziazioni concernenti l'intensità del coordinamento⁸; e come, ad ogni modo, la concertazione appaia necessaria affinché possa considerarsi rispettato il canone della lealtà in fase di cooperazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali⁹.

⁸ Tra le tante, si vedano: C. cost., sent. n. 121 del 2010, nella quale l'intesa viene identificata come «strumento "forte" di leale collaborazione, [...], imposto dall'incidenza del principio di sussidiarietà» (p.to 9. *Cons. dir.*); e sent. n. 6 del 2004, nella quale si precisa che «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri *uniter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003)»(p.to 7. *Cons. dir.*).

⁹ Sul punto, risultano significative alcune risalenti pronunce della Corte costituzionale: nella sent. n. 116 del 1967, i Giudici costituzionali hanno avuto modo di osservare che «La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è [...] un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti» (p.to 2. *Cons. dir.*); nella sent. n. 175 del 1976, inoltre, la Corte ha precisato che «Competenza regionale e competenza statale devono [...] coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive» (p.to 3. *Cons. dir.*). Nello stesso ordine di idee si è collocata, anche, la sent. n. 219 del 1984, nella quale la Corte ha finanche formulato «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, [...] compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali» (p.to 18. *Cons. dir.*).

Tuttavia, sebbene in passato si sia accennato alla natura politica delle Conferenze¹⁰ (e, quindi, degli atti in esse prodotti), non sembra che la Corte abbia mai compiutamente esplicitato i criteri che reggerebbero la diversa articolazione ed intensità del raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo.

Anche questa volta l'unico parametro evocato a tal fine risulta essere quello della "adeguatezza" del coinvolgimento regionale¹¹. Questo comporta, in conclusione, che la scelta della sede di raccordo dipenda dal tipo di interesse (ultraregionale, regionale o infraregionale) coinvolto, e la scelta del tipo di atto (intesa o parere) dal fine da raggiungere.

In altri termini, qualora il legislatore statale intendesse predisporre una legittima avocazione in sussidiarietà, superando indenne il controllo della Corte in punto di ragionevolezza dell'intervento e proporzionalità dello stesso, la scelta legislativa in ordine alla sede di cooperazione dovrebbe essere adeguata rispetto ai diversi interessi da ricomporre; mentre, in relazione al tipo di atto da predisporre, tale scelta dovrebbe essere adeguata rispetto allo scopo che la concertazione tra i diversi enti si propone di perseguire¹².

4. La deroga alla delega legislativa

Per ciò che qui interessa, i presupposti di necessità e urgenza dello "Sblocca Italia" hanno riguardato l'esigenza di attuare celermente le procedure volte alla realizzazione dell'opera infrastrutturale e, da questo punto di vista, la nomina del Commissario ha finito per derogare alla disciplina della "Legge obiettivo": il decreto-legge, quindi, ha posto una deroga alla legge-delega.

Al di là di ogni altra considerazione relativa al parametro costituzionale evocabile innanzi alla Corte¹³, va osservato che tale deroga non è stata fatta oggetto dei rilievi sollevati dalla Regione

¹⁰ Cfr. C. cost., sent. n. 116 del 1994, nella quale si precisa che «la Conferenza disciplinata dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome)» (p.to 4. *Cons. dir.*).

¹¹ Significativi risultano alcuni passaggi della sentenza in commento: «una legge statale [può] legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale [ma] deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere *adeguati* meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»; ed ancora «la norma impugnata ha sottratto alla Regione interessata l'*adeguato* spazio partecipativo [...]» (p.to 2. *Cons. dir.*); «La ricorrente deduce [che] lo Stato avrebbe operato una chiamata in sussidiarietà senza prevedere un *adeguato* coinvolgimento regionale. La questione è fondata [...]» (p.to 3. *Cons. dir.*); «la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più *adeguata* di coinvolgimento regionale» (p.to 4. *Cons. dir.*).

¹² Come, d'altro canto, nella sentenza che qui si annota, è provato dalle considerazioni che la Corte pone alla base della declaratoria di illegittimità del comma 4 dell'articolo impugnato, laddove si evidenzia l'estrema compressione delle possibilità di dialogo tra Regione e Stato in sede conferenziale (cfr. p.to 2. *Cons. dir.*).

¹³ Si consideri che la Regione potrebbe censurare una lesione delle proprie competenze anche evocando un parametro costituzionale non direttamente rintracciabile nell'art. 117. In tal caso, però, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, sarebbe necessario che le norme impuginate determinino una violazione potenzialmente idonea a produrre una

Puglia a sostegno della lesione delle proprie competenze legislative e delle proprie garanzie di partecipazione. Nello specifico, la ricorrente non ha contestato la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza della decretazione e, di conseguenza, la Corte non si è pronunciata in proposito. I rilievi mossi dall'Avvocatura regionale, infatti, sono stati limitati ad evidenziare la mancata previsione di un adeguato coinvolgimento dell'ente, attraverso lo strumento dell'intesa, nell'approvazione dei progetti relativi alla tratta ferroviaria Napoli-Bari e del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria; e attraverso lo strumento del parere, nell'approvazione dei contratti di programma tra l'ENAC e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale¹⁴.

5. Avocazione in sussidiarietà, presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge e coinvolgimento regionale

Appare utile comprendere se i presupposti di necessità e urgenza, idonei a giustificare la nomina del Commissario, riguardassero anche elementi ulteriori della disciplina recata in proposito dal decreto-legge in questione; giacché, se così fosse, dovrebbe considerarsi legittima anche la mancata previsione delle garanzie di partecipazione della Regione.

Va innanzitutto considerato che tali presupposti costituzionali dovrebbero, in teoria, informare l'intero decreto-legge adottato dal Governo. Nel caso di specie vengono in rilievo due prospettive: da un lato, potrebbe ritenersi che la disciplina recata dallo "Sblocca Italia" fosse necessaria e urgente nella sua interezza (e, dunque, tanto per quanto riguardava la nomina del Commissario, quanto per le successive procedure di approvazione dei progetti), ed allora a nulla dovrebbe rilevare la mancata previsione della partecipazione regionale; dall'altro, se si sostiene – come precisa la Corte – che occorresse far partecipare le Regioni, allora si dovrebbe ritenere che i presupposti mancassero anche per la nomina del Commissario.

In altri termini, se si ammettesse la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per la nomina del Commissario, allora non potrebbe predicarsi anche la necessità di prevedere moduli concertativi con la Regione interessata (o con tutte le Regioni coinvolte)¹⁵; viceversa, se si ritenesse che il Governo fosse obbligato a prevedere l'espletamento di procedure concertative con la Regione interessata (o con tutte le Regioni coinvolte), allora potrebbe essere revocato in dubbio che i presupposti di necessità e urgenza sussistessero anche per la nomina commissariale.

Sulla base di tali premesse, dunque, o si ritiene che il decreto-legge, operando un'avocazione in sussidiarietà, potesse produrre una deroga del sistema delle competenze e, quindi, anche delle previsioni costituzionali poste a presidio del coinvolgimento regionale; oppure si deve concludere che la Regione, al fine di sostenere la lesione delle sue competenze, avrebbe anche potuto censurare l'assenza dei presupposti di necessità e urgenza della decretazione governativa.

lesione delle sue attribuzioni costituzionali (cfr. C. cost., sent. n. 383 del 2005 e nn. 220 e 273 del 2013). Ciò che sarebbe da escludere laddove le argomentazioni a sostegno dell'impugnazione si fondassero esclusivamente sul difetto della necessità e urgenza di un decreto-legge.

¹⁴ Reg. ric. della C. cost., n. 5 del 2015, pubbl. su G.U. del 18 febbraio 2015 n. 7.

¹⁵ Da questo punto di vista, infatti, la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza basterebbe, di per sé, a legittimare l'esclusione degli strumenti di raccordo con il livello sub-statale.

6. Natura giuridica e intensità del raccordo tra Stato e Regioni

Nella sentenza che qui si annota, la Corte ha acclarato la mancanza della previa intesa con la Regione interessata, in riferimento all'approvazione dei progetti infrastrutturali, e con la Conferenza Stato-Regioni, in ordine all'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria. Essa, inoltre, ha precisato che sarebbe stato necessario prevedere il parere regionale sui contratti di programma tra l'ENAC e i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata, dunque, la logica conseguenza tanto della mancata previsione legislativa di un qualunque strumento di raccordo decisionale con il livello di governo regionale (ciò che è stato rilevato nell'art. 1, commi 2, 10-*bis* e 11 del d.l. n. 133 del 2014), quanto della previsione di uno strumento concertativo estremamente limitato nella sua possibile operatività (ciò che ha caratterizzato il rinvio operato dall'art. 1, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990).

Al fine di comprendere il criterio seguito dalla Corte per stabilire le diverse modalità e la diversa intensità della concertazione tra il livello di governo centrale e quello periferico, è necessaria una breve digressione che muova da considerazioni circa la natura giuridica delle sedi e degli strumenti a tal fine predisposti dall'ordinamento.

Fino ad oggi, com'è noto, oltre alle ipotesi di raccordo con la singola Regione, i moduli concertativi tra lo Stato e gli enti territoriali hanno avuto luogo principalmente in seno alle Conferenze, caratterizzate dalla natura eminentemente politica della loro composizione e degli atti che ivi trovano produzione¹⁶. Proprio tale natura sarebbe in grado di costituire un primo limite per il Governo centrale che decidesse di avocare le funzioni amministrative a livello statale: pur nell'ipotesi di particolare tecnicismo della funzione da espletare o della programmazione da compiere, il coinvolgimento della rappresentanza politica regionale non potrebbe escludersi.

In tutte le ipotesi di distrazione di una competenza dal suo fisiologico livello di governo, la regola fondamentale che regge il sistema si concreta nell'assunto secondo il quale: quanto più una

¹⁶ Parte della dottrina ha rilevato come, quanto meno la Conferenza Stato-Regioni (composta dai Presidenti delle Giunte eletti a suffragio universale e diretto – o da un loro delegato –, e funzionalmente dotati del medesimo potere di indirizzo e di rappresentanza di cui gode il Presidente del Consiglio dei Ministri), possa considerarsi una struttura paritetica cogestita, ovvero una sede nella quale tutti i soggetti che vi partecipano sarebbero portatori di eguali ruoli e diritti: cfr. R. CARPINO, *Il Sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, 548; M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 3 ss. In tali sedi, inoltre, la collaborazione si concreterebbe nella ricerca di soluzioni consensuali nascenti da una mediazione propriamente politica: così S. MANGIAMELI, *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, in *ISSiRFA.Cnr.it*, sez. *Studi e interventi*, giugno 2011, 3. Pertanto, la natura politica delle procedure espletate in sede conferenziale non potrebbe negarsi neppure qualora l'atto ivi prodotto fosse caratterizzato da una pluralità di aspetti tecnici (come, ad es., il parere).

competenza è vicina allo spettro decisionale del singolo ente, tanto più intenso deve essere il raccordo (*rectius*: l'intesa) tra i livelli di governo coinvolti. Pertanto, in caso di chiamata in sussidiarietà, se lo Stato dovesse avocare a sé una funzione ascrivibile entro una materia di competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, l'intesa dovrebbe essere "forte" laddove vi fosse l'esigenza di negoziare il contenuto con una specifica entità regionale¹⁷; se invece una tale necessità di concertazione individuale non vi fosse, allora risulterebbe sufficiente un'intesa "semplice" (o "debole") da negoziare con l'intero sistema regionale, ed il suo mancato raggiungimento non costituirebbe ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento¹⁸.

In caso di chiamata in sussidiarietà, il coinvolgimento del livello di governo privato della funzione avocata dallo Stato dovrebbe essere automatico; e ciò indipendentemente dalla materia coinvolta. Pertanto, tutte le considerazioni circa l'intensità di tale raccordo dovrebbero essere conseguenti: posto come naturale il coinvolgimento regionale, solo successivamente sarebbe da valutare la necessità di interloquire con una sola Regione o con tutte¹⁹.

Ad ogni modo, appare evidente che quando la cooperazione venga invocata dallo Stato per giustificare deroghe al riparto delle competenze legislative, essa debba precedere – e non seguire – l'intervento del legislatore centrale²⁰; ciò affinché il ruolo delle amministrazioni pubbliche (statale, regionali e locali) possa rimanere definito su base legislativa, con assunzione delle responsabilità e senza necessità di ulteriori momenti concertativi, secondo uno schema di esercizio delle competenze legislative di tipo duale e non integrato²¹. D'altra parte, la concertazione può ben funzionare solo qualora siano ben definite le competenze²².

¹⁷ Parte della dottrina ha ritenuto che con la legge n. 131 del 2003, e la previsione della c.d. intesa "forte", si sia determinata una transizione del sistema delle Conferenze da un'attività prevalentemente consultiva ad una di tipo sostanzialmente deliberativo. Sulla scorta di tale premessa si è anche sostenuto che le Conferenze diano luogo ad una nuova tipologia di fonti atipiche: cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 202.

¹⁸ Sul punto, cfr. C. cost., sent. n. 6 del 2004, p.to 7. *Cons. dir.* È stato, comunque, osservato che anche qualora si presupponesse una paritaria codeterminazione fra le parti coinvolte nella procedura di concertazione (intesa "forte"), ciò non attribuirebbe alla Regione un potere di veto: cfr. G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2006, 402. L'ambiguità che il termine "intesa" conserva anche nella recente giurisprudenza è evidenziata da S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2004, 707 ss.

¹⁹ Si noti che la volontà tecnica e politica regionale potrebbe ritardare la conclusione del procedimento di concertazione, o finanche impedirlo laddove non vi fosse spazio per un intervento unilaterale dello Stato; il quale, comunque, sarebbe legittimo esclusivamente allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si rivelasse inefficace: cfr. C. cost., sent. n. 165 del 2011, p.to 8. *Cons. dir.*

²⁰ In tal senso, A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, nn. 4-5/2008, 815.

²¹ Così, S. MANGIAMELI, *Considerazioni*, cit., 2.

²² In argomento è stato osservato che l'eliminazione di qualsiasi riferimento all'interesse nazionale, avvenuta con la revisione costituzionale del 2001, e la conseguente affermazione di una visione dei rapporti tra i diversi livelli di governo che «obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale [...] più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi» (C. cost., sent. n. 31 del 2006, p.to 4.2. *Cons. dir.*), hanno provocato un sostanziale rafforzamento delle esigenze di cooperazione: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2007, 290. Di talché, un intervento statale privo di qualunque raccordo con il livello subordinato di governo (ovvero un'esclusione della collaborazione tra enti in caso di chiamata in sussidiarietà) non potrebbe mai essere legittimamente previsto dalla legge; né sarebbe legittimo

7. Esercizio unitario delle funzioni amministrative e competenze legislative

La tendenza dello Stato ad elevare il baricentro decisionale in materie condivise con le Regioni – o residualmente affidate dalla Costituzione alla cura di tali enti – è, ormai, di lungo corso. Una tale dinamica ascendente delle competenze amministrative può, talvolta, risultare necessitata da esigenze unitarie meritevoli di essere soddisfatte attraverso l'avocazione da parte dello Stato di funzioni non adeguatamente espletabili a livello sub-statale; tuttavia, spesso, la già sottile linea che separa la chiamata in sussidiarietà dall'indiscriminato accentramento di tali compiti e funzioni può sfumarsi fino a risolversi in una legislazione (*rectius*: normazione) costituzionalmente illegittima o, quanto meno, costellata di aspetti discutibili in punto di leale collaborazione tra enti. Questo perché, in virtù del principio di legalità che informa il meccanismo dinamico predisposto dall'art. 118 Cost., qualora lo Stato avochi a sé, per sussidiarietà, una funzione amministrativa, la stessa deve essere – necessariamente – regolata dalla legge statale (c.d. sussidiarietà legislativa); e ciò anche laddove l'oggetto interessato oltrepassi il limite di esclusività tracciato dall'art. 117, comma 2, Cost., andando a lambire materie concorrenti (art. 117, comma 3, Cost.) e finanche materie rientranti nella competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost.²³. In tale prospettiva, dunque, è evidente che l'intreccio di attribuzioni e funzioni amministrative determina l'affievolimento del riparto materiale previsto dall'art. 117 Cost. e pone il problema del coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti (dunque, principalmente, tra Stato e Regioni).

In altri termini, se la funzione amministrativa avocata a sé dallo Stato interessasse una materia esclusiva, le competenze materiali della Regione non verrebbero lambite e sorgerebbe esclusivamente la necessità di un raccordo decisionale con il livello di governo privato della suddetta funzione; se, però, la funzione amministrativa attratta a livello statale interessasse o coinvolgesse una materia concorrente o residuale, il relativo oggetto – per il principio di sussidiarietà legislativa – dovrebbe essere regolato dalla legge dello Stato (non già dalla Regione)²⁴ e sorgerebbe, in tal caso, l'esigenza di un coordinamento istituzionale più forte. In queste ipotesi – come nel caso in esame – le leggi statali potrebbero essere sottoposte ad uno stretto scrutinio da parte della Corte costituzionale in punto di proporzionalità dell'intervento (pena l'irragionevolezza dello stesso), nonché orientato a verificare la sussistenza delle “altre” condizioni di legittimità: anzitutto, la previsione (e il raggiungimento) dell'intesa con la Regione interessata²⁵.

esercitare il potere sostitutivo senza aver previamente esperito tutte le procedure di concertazione possibili con il livello regionale.

²³ In tal senso, si vedano: C. cost., sentt. n. 6 del 2004 e n. 76 del 2009.

²⁴ C. cost., sent. n. 303 del 2003, p.to 2.1. *Cons. dir.*

²⁵ Cfr. C. cost., sent. n. 303 del 2003: «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da

irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (p.to 2.2. *Cons. dir.*). In tal senso, anche, M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, 517.