

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte costituzionale?

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/89478> since 2016-06-28T10:08:58Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

This is an author version of the contribution published on:

Questa è la versione dell'autore dell'opera:

Le Regioni, 1-2/2012, pp. 155-166, DOI: 10.1443/38098

The definitive version is available at:

La versione definitiva è disponibile alla URL:

<http://www.rivisteweb.it/doi/10.1443/38098>

Un tassello o un cuneo nella ‘chiamata in sussidiarietà’ ad opera della Corte costituzionale?

di

Cristina Bertolino

Ancora una volta la Corte costituzionale interviene su una procedura di c.d. “chiamata in sussidiarietà” di funzioni regionali ad opera dello Stato; ma per la prima volta, nella sentenza n. 79 del 2011, lo fa in una situazione di revoca da parte dello Stato, sulla quale si esprime in modo favorevole.

Ripercorriamo dunque le complesse vicende che hanno portato alla promozione della interessante questione di legittimità costituzionale da parte della Regione Emilia-Romagna.

Il 19 dicembre 2003 il suo Presidente aveva stipulato con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti un’Intesa Generale Quadro¹, avente ad oggetto le infrastrutture, da realizzare sul territorio regionale, già approvate dal CIPE nel dicembre 2001² sulla base della c.d. Legge obiettivo. Con tale Intesa le parti intendevano integrare quanto previsto nella delibera del CIPE del 2001 e inserire tra le “infrastrutture aggiuntive di interesse regionale per le quali concorre l’interesse nazionale”, la metropolitana di Parma. È bene premettere sin d’ora come tale Intesa sia stata conclusa, tra l’altro, proprio sulla base di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella ‘storica’ sentenza n. 303 del 2003³, con cui si è dato avvio alla c.d. chiamata in sussidiarietà, e come ad essa abbiano fatto seguito

¹ Intesa conclusa ai sensi dell’art. 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, recante “Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti”, modificativo dell’art. 1, comma 1, della c.d. Legge obiettivo n. 443 del 2001.

² Delibera 21 dicembre 2011, n. 121 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, recante “Legge obiettivo”: 1° programma delle infrastrutture strategiche.

³ La dottrina si è particolarmente soffermata sulle motivazioni date dalla Corte in questa complessa decisione. Fra i primi contributi, pubblicati nel forum telematico della rivista Quaderni costituzionali, cfr. Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme dell’intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*.

Contributi altrettanto significativi sono quelli successivi di A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2782 ss.; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ivi, 2776 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, 2805 ss.; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12/2003; ID., *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2791 ss.; 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, 703 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2004, 578 ss.; A. CORPACI, *Atribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa delle stesse*, in *Le Reg.*, 2004, 423 ss.; G. FALCON, *L’autonomia amministrativa e regolamentare*, ivi, 391 ss.; M. LUCIANI, *L’autonomia legislativa*, ivi, 355 ss.; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *www.astrid-online.it*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Reg.*, 2004, 587 ss.

Più recenti gli scritti raccolti nel volume n. 4-5/2008 de *Le Regioni* di V. ONIDA, A. ANZON, R. BIFULCO, R. BIN, P. CARETTI, A. D’ATENA, G. FALCON, S. MANGIAMELI, E. ROSSI, A. RUGGERI, I. RUGGIU, R. TOSI E L. VANDELLI; nonché la relazione dal titolo *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni* tenuta da C. MAINARDIS al Convegno su “Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?”, organizzato a Bologna il 27-28

due atti aggiuntivi⁴ sottoscritti dalle medesime parti, con i quali sono stati confermati la rilevanza strategica delle infrastrutture già previste dall'Intesa medesima e il quadro delle opere prioritarie per l'Emilia-Romagna, tra le quali rilevava appunto la metropolitana di Parma.

La Regione ha poi partecipato a tutte le fasi concernenti la progettazione dell'opera da realizzare e, sempre con delibere del CIPE⁵, è stato assegnato un finanziamento, modificato il soggetto aggiudicatore – individuato nella Metro Parma S.p.A.– e approvato un primo progetto definitivo.

A questa iniziale fase “collaborativa”, la Regione lamentava nel ricorso il succedersi di una ulteriore fase, nella quale essa sarebbe risultata di fatto estromessa. Essa non ha infatti potuto pronunciarsi su di un secondo progetto definitivo, redatto dalla Metro Parma S.p.A, e ha appreso della maggiorazione del costo complessivo dell'opera solo in sede di valutazione del progetto definitivo. In questa fase si sono poi inserite le trattative tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Comune di Parma, volte alla rinuncia, da parte del Comune, al finanziamento statale per la realizzazione dell'opera⁶.

La Regione Emilia-Romagna ha dunque promosso di fronte alla Corte questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 6, 7 e 8, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, recante «Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali (...), di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno alla domanda in particolari settori», nel testo anteriore alla conversione in legge, operata, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73. Nello specifico, le disposizioni impugnate prevedevano la revoca del finanziamento statale previsto per la metropolitana di Parma già concesso e deliberato dal CIPE; la riassegnazione delle somme e la rimessione ad una transazione della tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

gennaio 2011 dall'ISGRE e da Il Mulino.

⁴ Atti aggiuntivi alla Intesa Generale Quadro tra il Governo e la Regione Emilia-Romagna, rispettivamente del 17 dicembre 2007 e 1° agosto 2008.

⁵ Trattasi delle delibere CIPE 27 maggio 2005, n. 64, 2 dicembre 2005, n. 158 e 29 marzo 2009, n. 92 (Primo programma delle opere strategiche – legge n. 443/2001 – Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma).

⁶ Sul perché il Comune abbia inteso rinunciare al finanziamento statale e alla costruzione della metropolitana incidono vicende politiche ed economiche relativamente alle quali non è questa la più opportuna sede di analisi. Tuttavia esse potrebbero costituire un utile spunto esemplificativo per affrontare le ragioni critiche che da tempo si vanno sostenendo sul perché le decisioni come quelle relative al finanziamento della metropolitana di Parma non possano essere adottate senza opportune forme di coinvolgimento di tutti i livelli di governo e degli attori interessati in un sistema che voglia essere realmente multilivello quale il nostro pretende di essere.

Sul punto, fra i molti, cfr. L. SUSSKIND e J. CRUIKSHANK, *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, New York, 1987, 26; D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano, 1995, tit. originale *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, trad. it. a cura di L.M. Bassani, cit., 11 ss.; L. BOBBIO, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, F. Angeli Ed., Milano, 2003, 8; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Reg.*, 2003, 692; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene Ed., Napoli, 2006, 64 ss.; M. R. FERRARESE, *Il diritto orizzontale. L'ordinamento giuridico globale secondo Sabino Cassese*, in *Politica del diritto*, 2007, 639 ss.; sia consentito qui richiamare anche C.BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 201 ss.

Maggiormente critico G. LOMBARDI, “Buone” regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere, in *federalismi.it*, n. 12/2007.

In particolare la Regione ha addotto la violazione degli articoli 70, 77, 97, 117 terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione. Ai fini del presente elaborato, interessa specialmente soffermarsi sul fatto che la Regione non ha lamentato, come nei casi precedenti presi in considerazione dalla Corte, l'avvenuta chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato di funzioni in ambiti in cui è discutibile vi siano esigenze unitarie, oppure la chiamata in sussidiarietà senza che ad essa abbiano fatto seguito, come invece richiesto dalla Corte sin dalla sentenza 303/2003, procedure di leale collaborazione con la Regione interessata. Le doglianze della Regione erano invece di segno contrario: relative al fatto che il Governo, intervenuto tramite chiamata in sussidiarietà nella materia dei trasporti locali di "sicura competenza residuale delle Regioni", avesse disposto unilateralmente la revoca del finanziamento statale volto alla realizzazione di una infrastruttura strategica, concordata appunto fra lo Stato e la Regione stessa nell'ambito della c.d. Legge obiettivo. La revoca sarebbe stata pertanto il risultato di decisioni assunte unicamente tra il Comune di Parma e il Governo: al di fuori, quindi, dell'intesa e degli accordi stipulati in precedenza tra lo Stato e la Regione.

La Regione ricorrente ha inoltre sostenuto che, ove la revoca fosse stata assunta con delibera del CIPE, si sarebbe potuto sollevare il conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte per violazione del principio di leale collaborazione, sempre necessario quando lo Stato avoca a sé funzioni regionali. La validità della procedura di chiamata in sussidiarietà sarebbe infatti sempre subordinata, come del resto statuito più volte dalla Corte medesima, al rispetto delle regole della leale collaborazione, le quali vincolano l'azione del Governo "sia nella fase di programmazione generale delle opere e della loro distribuzione sul territorio nazionale, attraverso una procedura di intesa in Conferenza Stato-Regioni, sia nella fase di applicazione del programma generale nelle singole Regioni, attraverso un'intesa con ciascuna di esse".

Nel caso di specie, la Regione Emilia-Romagna ha invece lamentato che la revoca del finanziamento per la realizzazione della metropolitana di Parma sia stata disposta con un decreto-legge senza i necessari requisiti di necessità e d'urgenza richiesti dall'art. 77 Cost., sottolineando, anzi, l'estraneità stessa delle norme impugnate rispetto all'oggetto del decreto-legge.

La particolare ragione di interesse della sentenza che si commenta sta peraltro nel secondo motivo di lamentela della Regione: precisamente nell'adozione da parte dello Stato di un decreto-legge che avrebbe consentito il suo sottrarsi all'obbligo dell'intesa con la Regione, rompendo in tal modo la simmetria tra la fase costitutiva di realizzazione dell'opera e quella estintiva. Il principio di leale collaborazione, come sostenuto più volte dalla Corte costituzionale⁷, non è infatti invocabile quale requisito di legittimità costituzionale dell'esercizio della funzione legislativa, dal momento che manca un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione stessa.

La difesa erariale non solo ha sostenuto l'effettiva presenza delle ragioni di necessità ed urgenza che avevano giustificato l'adozione di un decreto-legge, ma ha anche eccepito che le norme impugnate costituivano un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà in materia di infrastrutture strategiche di interesse nazionale, rispetto alla quale già nella sentenza 303 del 2003 la Corte si era pronunciata favorevolmente. Le procedure di leale collaborazione da porsi in essere sarebbero peraltro state da ritenersi, secondo lo Stato, relative solo agli aspetti di localizzazione dell'opera, non già a quelli del suo finanziamento. In relazione a questi ultimi, inoltre, la difesa erariale sottolineava come destinataria del finanziamento – e quindi interessata alla revoca dello stesso – non fosse la Regione, bensì la Metro Parma S.p.A.

La Corte ha subito messo in evidenza, molto opportunamente, come nel caso di specie ci si trovi dinnanzi ad una chiara ipotesi di chiamata in sussidiarietà, in particolare in relazione al Programma di Infrastrutture Strategiche previsto dalla c.d. Legge obiettivo. Essa ha inoltre ritenuto che non solo nel titolo stesso del decreto-legge vi fosse un riferimento, "ancorché generico", alle disposizioni impugnate, ma ha anche considerato esistenti i presupposti di necessità ed urgenza che ne hanno reso

⁷ Si vedano, tra le molte, le sentenze nn. 196 del 2004, 31 del 2005, 133 del 2006, 98 del 2007, 387 del 2007, 372 del 2008 e 278 del 2010.

legittima l'adozione. Non è stato infatti irragionevole per la Consulta che si fosse ritenuto "necessario e urgente bloccare il proseguimento dell'erogazione dei fondi per le successive fasi di realizzazione (...). 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"⁸.

Ciò statuito è chiaro dunque come sia risultato del tutto vanificato il tentativo della Regione Emilia-Romagna di far dichiarare incostituzionale l'aggiramento delle procedure di leale collaborazione, necessarie per consentire l'attrazione in capo allo Stato e la successiva revoca della competenza amministrativa e legislativa regionale.

Richiamandosi alla propria consolidata giurisprudenza, la Corte avrebbe anche potuto fermarsi qui: riaffermare, cioè, una volta constatata la legittima adozione del decreto-legge, che le procedure collaborative tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi. Nel caso di specie la Corte ha tuttavia proseguito nel merito della decisione e ha voluto indagare sulla osservanza delle procedure collaborative da parte dello Stato, forse proprio per cogliere l'occasione per pronunciarsi su un aspetto nuovo della questione: sulla possibilità, vale a dire, per lo Stato di recedere unilateralmente rispetto ad una chiamata in sussidiarietà.

La Corte è stata molto netta sul punto e ha affermato, con risolutezza, come "l'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; *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*"⁹.

La Corte ha dunque ritenuto, in sostanza, che lo Stato non possa decidere inizialmente di applicare il meccanismo della chiamata in sussidiarietà comprimendo unilateralmente la competenza residuale regionale e avocarla a sé; non si può cioè costringere una Regione a realizzare sul proprio territorio un'opera, rientrante nella competenza residuale regionale, opera non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto, occorrendo invece la conclusione di un'intesa tra lo Stato e la Regione stessa. Tuttavia, una volta inclusa concordemente l'opera nel novero di quelle ritenute strategiche e di interesse nazionale, ed attratta così in sussidiarietà la competenza regionale, lo Stato può legittimamente, in qualsiasi momento e unilateralmente modificare la propria convinzione, escludere l'opera dal novero suddetto e revocare il finanziamento previsto per la sua realizzazione.

La Corte ha statuito in tal modo che lo Stato non andrebbe più ad incidere sulle competenze legislative e amministrative della Regione, in quanto, prima della decisione di recedere, non vi sarebbero in discussione competenze regionali – poiché queste sono state avocate dallo Stato mediante la conclusione di un'intesa e la conseguente chiamata in sussidiarietà – bensì si sarebbe oramai in presenza di sole competenze statali.

Le competenze regionali non sarebbero lese in alcun modo nemmeno dopo la decisione di revoca unilaterale da parte dello Stato, poiché essa non impedisce alla Regione di realizzare l'opera con fondi propri. "Con la revoca del finanziamento statale" – asserisce infatti la Corte – "vengono meno le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà. L'assetto dei rapporti tra Stato e Regione, per questo particolare profilo, ritorna così nell'alveo ordinario, quale tracciato dall'art. 117 Cost."¹⁰.

Occorre peraltro soffermarsi più a lungo su questo punto per la evidente necessità di ulteriori considerazioni su un aspetto tanto delicato e problematico. Come è ovvio, non si intende qui mettere minimamente in dubbio la decisione statale di revocare i finanziamenti per la realizzazione della metropolitana di Parma, specie in un periodo di ristrettezza economica come quello attuale, in cui è evidente a tutti come il Ministero dell'Economia stia 'stringendo i cordoni' della spesa pubblica su tutti

⁸ Considerato in diritto n. 4.

⁹ Considerato in diritto n. 5.

¹⁰ *Ibidem*.

i fronti. Ma appare perlomeno discutibile il fatto che si possa decidere unilateralmente dallo Stato e, poi, dalla Consulta, che “le ragioni che avevano giustificato l’attrazione in sussidiarietà” possano venire meno. La conclusione della Corte costituzionale rischia invero di minare alla base i pochi punti fermi che sino ad ora erano stati acquisiti in relazione alla c.d. chiamata in sussidiarietà.

A partire dalla sentenza 303/2003 e con giurisprudenza costante, infatti, la Corte giustificava attrazioni in sussidiarietà di competenze regionali da parte dello Stato laddove riscontrasse la presenza di esigenze e interessi da doversi tutelare in via unitaria¹¹. Tale attrazione, dunque, non avrebbe più potuto corrispondere alla “semplice equazione interesse nazionale = competenza statale”¹², ma avrebbe dovuto essere giustificata da una ponderazione degli interessi statali e regionali che venivano in rilievo, dalla proporzionalità dell’intervento statale rispetto alla compressione delle competenze regionali, dalla collaborazione con la Regione interessata e, infine, non risultare “irragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità”. La Corte aveva inoltre precisato come in realtà la Regione, in sede di procedura collaborativa, ben avrebbe potuto dimostrare la non necessità di un’attrazione verso l’alto delle competenze, in quanto in grado di soddisfare da sé l’interesse sottostante alla pretesa statale¹³.

Si deve poi aggiungere che dubbi – che si condividevano – erano già stati sollevati in passato circa la facoltà per lo Stato di “attrarre” competenze residuali regionali, in quanto queste presupporrebbero esclusivamente interessi in ambito regionale¹⁴. Mentre invero negli ambiti di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni vi sarebbero “*in nuce* interessi unitari da tutelare” – il che avviene, in primo luogo, proprio tramite l’individuazione dei principi fondamentali da parte del legislatore statale – quelli di competenza residuale presupporrebbero, invece, proprio perché solo regionali, esclusivamente interessi di tipo regionale; più opportuno dunque sarebbe forse stato escludere *a priori* qualsiasi intervento statale a tutela di esigenze unitarie in tali ambiti.

Considerato invece quanto affermato dalla Corte costituzionale nel caso di specie relativamente alla chiamata in sussidiarietà, si è costretti ad interrogarsi, a ragion veduta, sulla possibilità stessa per lo Stato di revocare la chiamata¹⁵ e sulla eventualità del venir meno delle ragioni di essa. Se infatti lo Stato e la Regione avevano condiviso l’inserimento della metropolitana di Parma tra le opere di “interesse strategico e di rilievo nazionale”, come è possibile negare successivamente tale rilevanza e giungere dunque a revocare il finanziamento senza il quale non è possibile realizzare l’opera? Se una competenza era stata attratta in sussidiarietà in quanto vi era sottostante l’interesse nazionale alla realizzazione di un’opera pubblica, come è possibile che quella infrastruttura non rivesta più tale caratteristica?

Si è concordi nel ritenere che, forse, l’individuazione di quest’opera tra quelle con le caratteristiche anzidette avrebbe dovuto più correttamente essere messa in dubbio¹⁶, posto che non è così chiaro

¹¹ È sufficiente ricordare qui le motivazioni della Corte costituzionale nella sent. 303/2003, laddove per giustificare la deroga al riparto costituzionale di competenze si richiamavano addirittura la *konkurrierende Gesetzgebung* dell’ordinamento costituzionale tedesco o la *Supremacy Clause* del sistema federale statunitense.

¹² Così la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, considerando in diritto n. 2.2.

¹³ Ivi, considerando in diritto 4.1.

¹⁴ In particolare, parte della dottrina, successivamente alla sent. 303/2003, aveva ritenuto che l’assunzione di competenze regionali da parte del legislatore statale in virtù del principio di sussidiarietà fosse operabile solo in presenza di competenze concorrenti e non, invece, di competenze residuali regionali, salvo non assumano rilievo le competenze statali c.d. trasversali. Sul punto si vedano A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, cit., 2778; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., 2004, 598; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 148; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze “storiche”*, in *Le Reg.*, 2008, 775.

¹⁵ Sul punto cfr., più di recente, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 21 e22. L’Autore ha approfonditamente esaminato l’ulteriore questione della possibilità di recupero di competenze da parte delle Regioni successivamente alla chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (28 ss.).

¹⁶ Sul punto cfr., A. RUGGERI, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Reg.*, 2008, 854, il quale molto correttamente evidenzia come “l’accezione procedimentale della sussidiarietà” non liberi la Corte “dell’obbligo di mostrarsi, nelle sue concrete

come una metropolitana cittadina possa assumere rilievo nazionale e giustificare l'attrazione statale di competenze regionali. Certo può comprendersi la rilevanza nazionale, o quanto meno interregionale, ad esempio, di un'opera come l'ammodernamento della SS 67 Tosco-Romagnola o degli interventi sull'asse ferroviario Brennero-Verona-Parma-La Spezia¹⁷, ma poco comprensibile è l'interesse nazionale per una metropolitana urbana che, per quanto possa avere molteplici profili di utilità, non risulta nemmeno essere destinata ad una 'futura' Città metropolitana o, ad esempio, al collegamento con un aeroporto¹⁸.

A livello pratico, indubbiamente, le motivazioni sono chiare, e risiedono probabilmente nella necessità di reperire risorse finanziarie per poter procedere alla realizzazione dell'opera¹⁹; sul piano giuridico, tuttavia, nella valutazione effettuata dallo Stato e dalla Regione Emilia-Romagna, non è possibile riscontrare la presenza di tutte quelle condizioni che, come ricordato, la Corte sembra richiedere sin dal 2003 perché possa esservi la chiamata in sussidiarietà. Si ritiene piuttosto – come già evidenziato – che forse non così lontana dal vero era la dottrina che riteneva che negli ambiti residuali regionali, salvo assumano rilievo competenze statali trasversali, non è dato riscontrare esigenze unitarie tali da consentire la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato.

Una seconda questione richiede un'attenta riflessione. Anche a voler ritenere, così come statuisce la Corte, che lo Stato possa 'recedere' dalla chiamata in sussidiarietà, ad esempio revocando, come è nella fattispecie, il finanziamento erogato per la realizzazione dell'opera, si è scettici sul fatto che una volta attratte in sussidiarietà le competenze regionali, non se ne possa lamentare una loro violazione. Secondo la Corte, infatti, tali competenze sarebbero divenute "competenze statali" e quindi lo Stato ben potrebbe recedere unilateralmente, senza necessità di collaborazione alcuna con la Regione interessata.

In dottrina vi era chi aveva affermato, forse ragionevolmente e con lungimiranza, che con la sentenza 303/2003 la Corte sembrava invece aver creato un "nuovo 'tipo' di legge", che richiederebbe una "procedimentalizzazione delle attività, tale da rendere non meramente nominale, ma effettiva, la partecipazione regionale all'adozione degli atti sussidiari"²⁰.

Peraltro la Corte, sul punto, consente ormai che la collaborazione procedimentale con la Regione interessata possa avvenire anche dopo l'adozione statale della legge con cui lo Stato attrae a sé in sussidiarietà le competenze regionali. Ma, a parere di chi scrive, tutto questo non contraddice la necessità che qualora lo Stato voglia revocare la chiamata, debba nuovamente coinvolgere la Regione interessata con le stesse modalità che ne avevano consentito la realizzazione. Si ritiene infatti che non solo sia necessaria una collaborazione con la Regione, ma che debba trattarsi proprio di una forma collaborativa *uguale* a quella attraverso la quale si è giunti alla chiamata in sussidiarietà.

Lo Stato, che diviene titolare delle competenze regionali con il meccanismo della chiamata, vi riesce invero solo attraverso il coinvolgimento della Regione interessata, quasi come mediante una sorta di

manifestazioni, per intero rispettosa della Costituzione, specificamente nei suoi presupposti di ordine sostantivo". "La radice da cui la sussidiarietà incessantemente si alimenta" – infatti – "è data dalla *natura degli interessi* in gioco, pur se ad avviso della Corte bisognosi di essere apprezzati col modulo consensuale suddetto. Ma il *modo* del riconoscimento della natura stessa è una cosa, la giustezza della qualificazione un'altra; e il modo non dà, di tutta evidenza, a quest'ultima una patente certa ed irrefutabile di conformità a Costituzione".

¹⁷ Si tratta di interventi tutti previsti, insieme alla metropolitana di Parma, nelle intese concluse tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e la Regione Emilia-Romagna.

¹⁸ I. RUGGERI si era dimostrata critica in relazione alla presenza di un interesse unitario nella realizzazione di un'altra metropolitana: quella di Bologna (*Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, in *Le Reg.*, 2004, 1397).

¹⁹ Come correttamente evidenziato da G. FALCON, un "ruolo forte o baricentrico delle Regioni suppone" infatti "un sistema fiscale e finanziario che realmente assegni allo Stato le risorse necessarie allo svolgimento di compiti «enumerati» (...) attribuendo il resto alle Regioni" (*Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Reg.*, 2008, 818).

²⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 ottobre 2003, 2.

‘indennizzo’ per la compressione delle competenze regionali. Lo Stato esercita in definitiva le proprie funzioni solo *a condizione che* collaborazione vi sia, sia pure nelle forme più ‘deboli’²¹.

Si è quasi tentati di associare questa attribuzione di competenze a quella di cui all’art. 116, III co., Cost., per cui le Regioni possono ottenere ulteriori competenze dallo Stato mediante un procedimento complesso che richiede, tra l’altro, la conclusione di un’intesa. Proprio in relazione a questa disposizione, infatti, la dottrina maggioritaria²² ritiene che qualora la Regione intenda rinunciare alle ulteriori competenze attribuite dallo Stato, o comunque nel caso in cui si voglia tornare al riparto di competenze ‘originario’, debba – pur non esistendo una espressa disposizione costituzionale – ‘ripercorrersi il medesimo cammino’ ed essere ripetuta tutta la procedura con cui si era giunti alla ‘differenziazione’.

Non diversamente, si ritiene, dovrebbe essere nei confronti della chiamata in sussidiarietà. Lo Stato non può, infatti, decidere unilateralmente di ‘abbandonare’ ciò che aveva avvocato a sé, ma dovrebbe ristabilire una procedura collaborativa con la Regione interessata, possibilmente la medesima con cui si era avuta la chiamata in sussidiarietà, e concordarne eventualmente la revoca, specialmente nelle modalità e nei tempi. Non è chi non veda, del resto, quali gravi conseguenze pratiche assuma una ‘cessione’ di funzioni da parte dello Stato, decisa unilateralmente e in modo del tutto discrezionale, in ambiti di rilevanza nazionale o, come nel caso di specie, addirittura “strategica”.

Alla osservazione critica che nulla di tutto questo è previsto in Costituzione, si può agevolmente replicare che nemmeno il meccanismo della chiamata in sussidiarietà di competenze legislative è esplicitamente previsto dal Titolo V. Essa è stata accolta per consentire il funzionamento del sistema multilivello e complesso risultante dal Titolo V e per risolvere le problematiche emerse nella prassi successivamente alla modifica degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Anche una revoca procedimentalizzata nel senso della collaborazione dovrebbe dunque essere accettata e prevista per le uguali ragioni di armonizzazione e razionalizzazione dell’ordinamento.

Un’ulteriore questione emerge poi dalla sentenza in commento: ancora una volta la Corte afferma che le procedure collaborative tra Stato e Regioni “non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, salvo che l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione”²³. Solo quando una fonte costituzionale preveda forme collaborative per l’approvazione di atti normativi, la loro mancata osservanza sarebbe, così, sottoponibile al giudizio di legittimità costituzionale della Corte.

Ma – come è evidente – la posizione della Corte finisce con l’acuire le difficoltà e i problemi connessi alle procedure di collaborazione che dovrebbero essere poste in essere dallo Stato con le Regioni.

In passato, già parte della dottrina aveva evidenziato come solo nel caso in cui il coinvolgimento procedimentale delle Regioni si venga a collocare prima dell’adozione da parte dello Stato della legge che concretizza la chiamata in sussidiarietà, esso potrebbe condizionare, poiché assume “carattere

²¹ Particolarmente critica è infatti la dottrina nei confronti di quelle sentenze (es. nn. 423/2004 e 151/2005) in cui la Corte costituzionale non interviene relativamente alla mancata adozione di procedure collaborative da parte dello Stato. Cfr., tra i molti, G. SCACCIA, *Presupposti per l’attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. Cost.*, 2005, 1251 ss.

²² Cfr. B. CARAVITA, *Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti*, in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Indagine conoscitiva della 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica “Sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione”, vol. II, Roma, 2002, 33; A. CATELANI, *ivi*, 45; G. DI PLINIO, *ivi*, 55; M. LUCIANI, 69; C. PINELLI, *ivi*, 109; F. PIZZETTI, *ivi*, 75 e 77; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, 801.

Per una ricostruzione teorica della problematica si veda M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 4 ss.

²³ Considerando in diritto n. 5.

prelegislativo”, “la legittimità della legge adottata sulla sua base”²⁴.

Tuttavia, la stessa dottrina ha evidenziato come da parte della Corte vi sia stata negli anni una “netta chiusura” nei confronti di questa tesi e sia invece prevalsa la prassi per il cui il coinvolgimento procedurale può realizzarsi anche successivamente alla legge statale che attua la chiamata in sussidiarietà. Sarebbe dunque irrilevante per la Corte il fatto che l’intesa sia precedente alla approvazione della legge o sia condizione di operatività della funzione amministrativa statale²⁵.

Non si può tuttavia non continuare a evidenziare – così come già altrove si era fatto²⁶ – come in questo modo le Regioni non risultino adeguatamente ‘compensate’ rispetto alla compressione da parte dello Stato della propria autonomia decisionale e delle proprie competenze. Dalla chiamata in sussidiarietà, infatti, esse non vedono ‘lese’ le proprie funzioni amministrative – in quanto comunque l’art. 118 Cost. consente l’attrazione di queste da parte dello Stato in presenza di esigenze unitarie – quanto, e soprattutto, quelle legislative, il cui esercizio deve necessariamente precedere. Se si continua quindi a consentire che lo Stato coinvolga le Regioni anche dopo l’approvazione della legge statale con cui vengono avocate le funzioni, si corre seriamente il rischio che non venga più ‘recuperata la porzione’ di potestà legislativa regionale. “Coerenza vorrebbe” – e meglio non potrebbe essere posto in luce – “che, quando la cooperazione viene invocata per giustificare deroghe al riparto delle competenze legislative, essa debba precedere, non seguire, l’intervento del legislatore statale”²⁷.

Pertanto, nella perdurante assenza delle sedi e degli strumenti in cui possa venire a esistenza la collaborazione tra Stato e Regioni e constatato che la collaborazione è attualmente condizione di operatività della chiamata in sussidiarietà in relazione alla sola attuazione di previsioni legislative statali, si deve essere ancor più critici dopo la sentenza in commento. In essa, la Corte si pronuncia per la prima volta sulla violabilità da parte del legislatore statale dell’intesa raggiunta con la Regione e dichiara che non solo lo Stato può unilateralmente disattendere quanto stabilito nell’intesa raggiunta, ma che lo possa fare anche mediante un atto legislativo o, come nel caso di specie, addirittura con un decreto-legge.

Se la giurisprudenza della Corte dovesse attestarsi in maniera costante in questo senso, si creerebbe un grave pregiudizio per le Regioni. Le procedure di collaborazione tra lo Stato e le Regioni poste in essere e successivamente violate, o, ancora peggio, nemmeno venute ad esistenza, mancando di fondamento costituzionale, non potrebbero mai essere sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale della Corte e, laddove violate con atto legislativo, non sarebbero nemmeno sindacabili in sede di conflitto di attribuzioni. Le Regioni sarebbero così private dell’unico strumento che sino ad oggi avevano per opporsi allo Stato.

Si è in tal modo giunti ad un ‘punto di non ritorno’: o la Corte, nelle prossime sentenze, dimostrerà di saper tornare sui propri passi, oppure siamo forse ad un passo dalla rottura stessa del sistema. La vicenda in esame avrebbe infatti potuto costituire l’occasione per far emergere la possibilità di rendere l’intesa tra Stato e Regioni per la chiamata in sussidiarietà, parametro di legittimità dell’atto successivo con cui lo Stato la ha revocata. Se ne sarebbe in questo modo potuta vietare la violazione unilaterale da parte dello Stato e, soprattutto, si sarebbe dato valore costituzionale alla griglia di parametri enunciati sin dalla sentenza 303 del 2003 per la chiamata in sussidiarietà²⁸.

²⁴ A. D’ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Reg.*, 2008, 814 ss.

²⁵ Sul punto cfr. anche PASTORI G., *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005, 54.

²⁶ C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, cit., 160 ss.

²⁷ A. D’ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, cit., 815.

²⁸ Sul punto cfr. S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Reg.*, 2008, 825, il quale ritiene che con la sent. 303/2003 la Corte “abbia conferito carattere di ‘norma costituzionale’ a canoni metacostituzionali, apparsi come necessari per ricondurre a razionalità il sistema”. Allo stesso modo A. RUGGERI, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto*

Al contrario, non solo si rischia di “depotenziare in maniera significativa l’apparato di garanzie che circonda la chiamata in sussidiarietà”²⁹, ma lo si rende del tutto inutile. Si concorda infatti con la dottrina che ritiene che “l’unico aspetto che può distinguere” la chiamata in sussidiarietà dalla precedente clausola dell’interesse nazionale “resta quello della necessità dell’utilizzazione di meccanismi collaborativi e in particolare dell’intesa”³⁰. Ove le motivazioni della sentenza in oggetto venissero ribadite dalla futura giurisprudenza della Corte, si priverebbero le Regioni di qualsiasi capacità di condizionamento nei confronti dello Stato e si tornerebbe a quell’equazione “interesse nazionale = competenza statale” che risultava dal sistema costituzionale precedente alla riforma del Titolo V e che sembrava volere essere definitivamente superata con la sentenza 303/2003.

Certamente la Corte ha aggiunto oggi un tassello alla chiamata in sussidiarietà, ma forse questa volta non si tratta della tessera giusta nel mosaico auspicabile: si tratta, piuttosto, di un cuneo di rottura nella armonica realizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. La speranza è pertanto che la Corte arrivi al più presto ad individuare il giusto tassello per disegnare un riuscito mosaico costituzionale, oppure che intervenga una nuova riforma costituzionale che dia giusta rilevanza al principio della leale collaborazione, che si sta invece dimostrando sempre più debole e non più in grado di ‘rinsaldare le maglie’ del nostro ordinamento costituzionale.

costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003), cit., 850, il quale afferma come la Corte abbia creato “ex nihilo nuove metanorme costituzionali”.

²⁹ C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 22.

³⁰ A. ANZON, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel “secondo regionalismo”: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Reg.*, 2008, 788.