

La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303 del 2003: una questione ancora irrisolta

Nota di aggiornamento al paper di Astrid su “La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni”

di Franco BASSANINI

(di prossima pubblicazione in V. CERULLI IRELLI- C. PINELLI, Verso uno Stato federale? Normazione e amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione, Bologna, Il Mulino 2004)

(*) Il *paper* riprodotto nelle pagine che precedono è stato elaborato nei primi mesi del 2002 ed è stato reso pubblico nel mese di giugno di quell'anno. Non poteva dunque tener conto di successivi importanti contributi dottrinali (come quelli di R.BIN in S.BARTOLE, R.TOSI, G.FALCON, R.BIN, *Diritto regionale*, Bologna 2003); né, soprattutto, della successiva giurisprudenza della Corte costituzionale, intervenuta fra la fine del 2003 e l'inizio del 2004; né, infine, dei primi commenti della dottrina innescati da questa giurisprudenza, ed in ispecie dalle importanti sentenze n. 303 del 2003 (Mezzanotte) e n.6 del 2004 (De Siervo).

Pur con motivazioni in parte diverse (ma in parte convergenti, quando non identiche), questa giurisprudenza della Corte è pervenuta - come è noto - a conclusioni non molto distanti da quelle esposte nel *paper*. Ma, per le ragioni di séguito brevemente sintetizzate, mi pare che esso conservi la sua attualità. In un certo senso, anzi, la soluzione indicata nelle pagine che precedono appare come un coerente svolgimento delle affermazioni della Corte. In ispecie se - come sembra necessario - si vuole pervenire *de jure condendo* (e dunque mediante disposizioni legislative, statali e/o regionali, di attuazione del titolo V della Costituzione) ad una disciplina della ripartizione delle competenze e dei procedimenti di individuazione, di localizzazione e di realizzazione delle grandi infrastrutture che consenta di adottare le decisioni necessarie in tempi ragionevolmente rapidi e nel rispetto dei principi costituzionali. Problema che, come è evidente, non spettava e non spetta alla Corte costituzionale risolvere, ma bensì ai legislatori statali e/o regionali.

Anche la Corte (che pur prende in considerazione - elemento non irrilevante - innanzitutto e principalmente la questione della individuazione delle infrastrutture strategiche prima che quella della loro localizzazione, oggetto principale del nostro *paper*) rileva che le decisioni relative alle infrastrutture strategiche attengono ad ambiti "nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse", determinando un "particolarissimo impatto" tanto sull'esercizio di funzioni e attribuzioni statali quanto sull'esercizio di funzioni e attribuzioni regionali. Ed anche la Corte muove da questa considerazione per pervenire a una soluzione di tipo concertativo del problema della allocazione delle funzioni in materia di grandi infrastrutture, nel senso di ammettere la legittimità costituzionale di una loro allocazione anche derogatoria a quella risultante da una interpretazione statica del dettato costituzionale, purchè ciò sia il prodotto di una concertazione "forte" o paritaria, esattamente come nel testo del *paper*.

Vi giunge tuttavia introducendo un argomento interpretativo assai problematico, ma di notevole spessore, che - come si sa - ha suscitato contrastanti valutazioni in dottrina (v., per esempio: S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, "Forum di quaderni costituzionali" in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ibidem*; L. VIOLINI *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 1/2004; e A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur.cost.*, 2003). Secondo la Corte "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un

disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto " (Sentenza 303/2003).

E', questa, una interpretazione che - come è stato scritto (A.RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, Forum di quaderni costituzionali in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>) - finisce per ripristinare, rovesciandolo, il tradizionale principio del parallelismo delle funzioni, come "filiazione necessaria e diretta del valore di unità, dinamicamente inteso, al cui servizio si pone una sussidiarietà essa pure dinamicamente vista, in accezione procedimentale e consensuale"; onde "sembra quasi che il parallelismo costituisca una qualità intrinseca della distribuzione verticale delle funzioni, un bene inalienabile dell'ordinamento, siccome indisponibile è il valore di unità, che per il suo tramite dinamicamente si compone, rinnova, invero".

Ma non sfugge alla Corte che si tratta di una interpretazione che, se non opportunamente circoscritta e "moderata", può travolgere lo stesso principio di

rigidità della Costituzione, affidando al legislatore dello Stato il potere di rideterminare liberamente la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni con la sostanziale vanificazione dell'art. 117 Cost. come norma rivolta a ripartire le potestà legislative (G.FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002) e l'azzeramento di fatto di ogni garanzia costituzionale dell'autonomia legislativa delle Regioni

E' dunque costretta la Corte a circondare questa (intelligente ma acrobatica) conclusione interpretativa di limiti, condizioni e cautele: "Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî 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**. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende

anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri *un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà...* Predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina (Sentenza 303/2003).

Con una motivazione dunque assai più impegnativa e di assai più largo respiro (ma anche più incerta e contestabile nei suoi fondamenti), la Corte perviene dunque ad una conclusione interpretativa sostanzialmente coincidente con quella che costituisce la prima conclusione del nostro *paper*, quanto alla necessità di prevedere e disciplinare forme di collaborazione "forte" o paritaria fra Stato e Regioni ai fini della individuazione e localizzazione delle infrastrutture strategiche. Ma il *paper*, come si è visto, non si ferma qui. Anzi di qui muove per affrontare una questione in concreto non meno rilevante e assai più complessa.

Quid juris, infatti, se l'intesa non viene raggiunta? Nella interpretazione della Corte, il problema non ha altra soluzione che la paralisi della decisione: fino a che l'intesa "forte" non è raggiunta, non si provvede alla localizzazione, e di conseguenza alla realizzazione, e neppure alla individuazione della infrastruttura in discussione: "Appare evidente che [l'intesa] va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato

raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento – come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato - a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc." (Sent. 6/2004).

Ma con ciò rischiano di essere contraddette e disattese proprio quelle "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, ...che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica" di cui all'articolo 5 della Costituzione, che fondano l'affermata "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 118, e che hanno ispirato – a ben vedere – l'interpretazione della Corte. E rischia così di restare vanificata anche la rilevante e positiva novità connessa a questa interpretazione, identificata nella rivalutazione dell'amministrazione "non tanto attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi", per cui "la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare" (L.TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*", in www.astrid-online.it).

La questione non è affatto astratta e teorica. Al contrario: nei termini in cui in concreto si presenta, una soluzione del problema basata unicamente sui dati interpretativi enunciati dalla Corte, rischia di produrre esiti contraddittori ed effetti non desiderabili se non perfino perversi. Secondo la Corte, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non

solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione" (sent. 303/2003).

Ma, in concreto, la questione si pone - per ora e forse ancora per molti anni a venire - in un contesto nel quale i principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione per quanto attiene al finanziamento della Regioni e degli enti locali non hanno avuto attuazione. Da un lato dunque le amministrazioni dello Stato potranno utilizzare il potere della borsa per esercitare una forte pressione sulle Regioni, al fine di convincerle o costringerle all'intesa sulla attribuzione alle stesse amministrazioni centrali di funzioni amministrative in materia di identificazione, realizzazione e/o localizzazione di infrastrutture strategiche, o al fine di costringerle all'intesa sulla approvazione dei programmi e dei progetti relativi. Non è infatti "pensabile che una Regione possa agevolmente rifiutare i vantaggi finanziari ed i connessi benefici economici e sociali che per la sua comunità di riferimento l'iniziativa dello Stato comporta" (S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà*, cit.). A quel punto, l'intesa paritaria non sarà affatto tale, e ne verrà pregiudicata la sua efficacia di strumento capace di "assicurare una adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali" (sent. 6/2004).

Ma vi è di peggio: a quel punto, rischia di risultare illogicamente invertito il sistema di distribuzione delle competenze amministrative che dovrebbe derivare - secondo la ricordata giurisprudenza della Corte - dalla applicazione dei principi indicati dall'articolo 118. Non si tratterà infatti di dimostrare l'adeguatezza della Regione o dell'ente locale allo svolgimento della funzione, adeguatezza di per sé vanificata dalla indisponibilità delle relative risorse finanziarie, rimaste nella disponibilità delle amministrazioni statali in conseguenza della inattuazione (o violazione) delle disposizioni contenute nell'articolo 119 della Costituzione. Determinante sarà invece, in concreto, il maggiore o minore interesse della Regione e/o dell'ente locale alla realizzazione della infrastruttura strategica. Con questa conseguenza, per l'appunto paradossale e perversa: che più una infrastruttura interessa direttamente e prevalentemente la popolazione regionale e locale, maggiore sarà la

disponibilità della Regione e/o degli enti locali interessati a concedere l'intesa, anche spogliandosi dei poteri amministrativi relativi alla localizzazione e realizzazione dell'opera, pur di vederla realizzata. Maggiore sarà invece l'interesse essenzialmente nazionale (della comunità nazionale), associato ad uno scarso interesse regionale e locale, maggiore sarà la propensione della regione e/o degli enti locali a negare l'intesa, onde evitare la realizzazione di una infrastruttura alla quale sono scarsamente interessati (quando non addirittura controinteressati).

E così per esempio: se una centrale elettrica, o un impianto di smaltimento dei rifiuti (discarica, inceneritore) interessa molte Regioni o addirittura l'intero Paese, sarà più forte la resistenza all'intesa, o comunque la forza contrattuale della Regione nel contrastarne la realizzazione, o nel pretenderne la localizzazione altrove. O, in subordine, nel pretendere di decidere localizzazione e modalità di realizzazione in termini tali da rendere l'infrastruttura scarsamente coerente con gli interessi nazionali che dovrebbe soddisfare. Al contrario, se una tangenziale, una "bretella", un aeroporto sono principalmente di interesse regionale e solo marginalmente di interesse nazionale, maggiore sarà la disponibilità della Regione ad accettare l'intesa, ed anche a tollerare un trasferimento della competenze amministrative all'amministrazione dello Stato, pur di vedere l'opera finanziata (a carico dei fondi statali) e rapidamente realizzata. Ne risulta che il Governo e le amministrazioni centrali risulteranno più deboli laddove più forte è l'interesse nazionale in senso proprio, più forti dove invece prevale l'interesse regionale o locale.

A ben diversi risultati si perviene costruendo - *de jure condendo*, ovviamente, e dunque mediante disposizioni legislative statali e/o regionali nel senso prospettato dal *paper* - un procedimento che incanali la concertazione "forte" fra Stato, Regioni ed enti locali verso una decisione che debba essere comunque raggiunta, in tempi ragionevolmente brevi, identificando i meccanismi per superare eventuali dissensi attraverso una equilibrata disciplina delle "procedure di decisione di ultima istanza". E' quello che proponiamo nel *paper*, identificando nel Consiglio dei ministri, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, l'organo decisore di ultima

istanza per l'approvazione del programma che identifica le infrastrutture strategiche e ne definisce le caratteristiche essenziali e la localizzazione di massima, e nella Giunta regionale (salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo ex articolo 120, secondo comma, Cost. in caso di inerzia regionale) l'organo decisore di ultima istanza per la localizzazione puntuale e per la realizzazione dell'opera (e salva l'intesa fra le Regioni interessate in caso di opere strutturalmente interregionali, o per la definizione dei profili interregionali delle stesse).

L'interpretazione proposta nel *paper* non contrasta, a ben vedere, con la ricostruzione proposta dalla Corte, che resta forse l'unica possibile, in assenza di adeguate disposizioni attuative del titolo V. Essa suggerisce al legislatore, al contrario, la via di una legislazione attuativa, idonea a perfezionare il disegno interpretativo enunciato dalla Corte e ad evitarne esiti non desiderabili, contraddittori e perfino perversi, quali quelli or ora accennati.

Si tratta infatti di una disciplina che, da un lato, consente di realizzare un bilanciamento tra decisioni statali e decisioni regionali e locali di ultima istanza, tale da garantire o almeno rafforzare l'effettività degli strumenti di concertazione paritaria: se è vero infatti che la parità presuppone che una parte non possa decidere da sola, vanificando il dissenso dell'altra; è anche vero che la parità è parimenti pregiudicata se una parte può, senza subirne rilevanti pregiudizi, imporre la propria volontà semplicemente negando il suo consenso, o vincolandolo all'accettazione *sic et simpliciter* delle proprie condizioni, come si avrebbe nei casi nei quali l'infrastruttura è di rilevante interesse nazionale ma di scarso interesse regionale.

Si tratta, d'altro lato, di una disciplina che delinea un procedimento concertativo che conduce in ogni caso, e in tempi ragionevolmente brevi e comunque certi, ad una decisione, evitando il rischio di impantanarsi nella palude di un conflitto incompromissibile tra istituzioni pubbliche portatrici di interessi contrastanti, tale da rendere impossibile l'intesa "forte" pretesa dalla Corte come condizione della decisione.

Si tratta, infine, di una disciplina che, proprio perché consente di pervenire comunque ad una decisione, attraverso una procedura che impone una composizione o armonizzazione tra gli interessi suddetti, evita il rischio più grave insito nella interpretazione della Corte: che, in mancanza della richiesta intesa forte, restino privi di tutela quegli interessi generali e unitari, la cui necessaria tutela, alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica e della vocazione ascensionale del principio di sussidiarietà, ha motivato la eccezionale deroga alla ripartizione delle competenze legislative stabilita dall'articolo 117 della Costituzione.

Aggiungo che, peraltro, la soluzione delineata nel *paper* attenua l'impressione che questa deroga (nonostante le condizioni e i limiti individuati dalla Corte costituzionale) sia in ultima analisi rimessa puramente e semplicemente alla volontà delle parti, come di volta in volta manifestata, senza alcun ancoraggio a una disciplina normativa, che procedimentalizzi e organizzi questo complesso concorso di funzioni e compiti tra soggetti istituzionali. Evita anche, la soluzione delineata, una troppo smaccata "utilizzo del principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze regionali" (S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà*, cit.), che, nella perdurante inattuazione delle disposizioni dell'articolo 119, e dunque in regime di forte asimmetria tra le due parti del rapporto negoziale, finirebbe per legittimare un sistematico "allargamento del potere legislativo dello Stato oltre i limiti richiesti dall'assunto della tutela di interessi unitari" (*ibid.*).

Come indicato nell'ultima parte del *paper*, la operatività di questa soluzione procedimentale presuppone una normativa legislativa di attuazione, e dunque una decisione in tal senso del legislatore statale e/o del legislatore regionale. In virtù delle sentenze 303/2004 e 6/2004, è ormai indiscutibile che la competenza spetti al legislatore statale per quanto concerne la individuazione e la disciplina delle funzioni attribuite ad organi statali e la disciplina dei relativi procedimenti concertativi: ciò, quanto meno, sul piano della normazione primaria (perché la Corte nega che l'attrazione alla competenza statale dovuta alla applicazione del principio di sussidiarietà in senso ascensionale possa estendersi alla normazione regolamentare:

conclusione giustamente criticata da A.RUGGERI, *op. cit.*). Nei limiti e per i motivi indicati nella sentenza 303, deve ritenersi non incostituzionale anche una legislazione suppletiva statale di dettaglio, e, a maggior ragione, una legislazione regionale che definisca e disciplini i segmenti procedurali di competenza regionale e locale, li correli alle decisioni assunte e ai vincoli stabiliti nell'ambito dei segmenti statali, e regoli la partecipazione regionale ai segmenti statali stessi, fermo restando la competenza della legge statale per la disciplina di questi ultimi. Quanto sostenuto nei paragrafi 20 e 21 del *paper* sembra in altri termini sostanzialmente coerente con questa successiva giurisprudenza della Corte costituzionale.

Va infine ricordato che la materia è attualmente oggetto di due interventi legislativi in itinere. Si tratta, innanzitutto, del progetto di revisione della parte seconda della Costituzione, approvato in prima lettura dal Senato, che novella il terzo comma dell'articolo 118 nei termini seguenti: “La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e *disciplina inoltre forme di intesa e di coordinamento con riferimento alla tutela dei beni culturali, alle grandi reti di trasporto e navigazione, alla produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia ed all'ordinamento delle professioni, sulla base dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà*”. E' evidente, nel testo, l'influenza della sentenza 303, con la previsione di forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni in alcune materie, tra le quali almeno due concernenti i grandi interventi infrastrutturali, e con la riserva alla legge statale della disciplina di queste forme di intesa e coordinamento, accompagnata dal richiamo esplicito ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Si tratta, in secondo luogo, del disegno di legge A.S. 1281-B, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*, già approvato dal Senato e, con modificazioni, dalla Camera, ma ormai prossimo alla conclusione del suo iter legislativo (la I Commissione del Senato, in seconda lettura, ha approvato senza modifiche il testo modificato dalla Camera). Nel quadro di una attenta rivisitazione delle disposizioni vigenti sulle conferenze dei servizi, il disegno di legge modifica sostanzialmente la

disciplina concernente la conclusione del procedimento nel caso di motivato dissenso opposto dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti o sensibili (Articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n.241, comma 3), prevedendo che in tal caso la decisione sia rimessa: *a)* al Consiglio dei ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; *b)* alla “Conferenza Stato-Regioni“, in caso di dissenso tra un’amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; *c)* alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali in caso di dissenso tra un’amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Quando le Conferenze non pervengano ad una decisione nei termini stabiliti dalla legge, è previsto che la decisione sia rimessa “al Consiglio dei ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, *quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, e dell’articolo 118 della Costituzione*, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate”.

Si tratta di una proposizione normativa già presente, nella stessa formulazione, nel testo approvato dal Senato, in prima lettura, il 10 aprile 2003: e dunque in data successiva alla pubblicazione del *paper* sopra riportato, e precedente la sentenza 303 della Corte Costituzionale. Ma ne è evidente *ictu oculi* la convergenza con le soluzioni prospettate dall’uno e dall’altra. Il testo normativo in questione prevede e disciplina, infatti, un procedimento di concertazione paritaria fra Stato e Regioni (ed enti locali, se del caso) ai fini di superare i dissensi emersi nei confronti delle decisioni prevalse nell’ambito della Conferenza dei servizi. Esso tuttavia non rinuncia a identificare un decisore di ultima istanza, distinguendo tra il Consiglio dei ministri, quando il dissenso verta in materia di competenza statale ai sensi del secondo comma dell’articolo 117 o dell’articolo 118 della Costituzione, e la Giunta regionale, negli

altri casi, salvo – in caso di inerzia di quest'ultima – l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 Cost. ad opera del Consiglio dei ministri integrato dai Presidenti delle Regioni interessate. Salva quest'ultima eccezionale ipotesi, la competenza del Consiglio dei ministri ad adottare la decisione di ultima istanza è dunque prevista nei soli casi nei quali la materia è costituzionalmente attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; ovvero, nelle materie di competenza concorrente, soltanto allorchè, per esigenze unitarie, nel rispetto delle condizioni e dei limiti ora enunciati dalla sentenza 303 (e dunque previa un'intesa forte fra Stato e Regioni), sia stata attribuita allo Stato la relativa competenza amministrativa.

Con l'imminente approvazione definitiva del predetto disegno di legge si potrebbe dunque ritenere quasi del tutto compiuta una parte molto cospicua del percorso delineato dal *paper* sopra riportato. La disciplina or ora ricordata ha portata generale, come la legge 241 della quale costituisce una novella; deve dunque essere accompagnata dalle necessarie disposizioni normative di settore (statali e/o regionali). Nei limiti di una disciplina generale essa delinea e disciplina, tuttavia, un procedimento di individuazione e localizzazione delle grandi infrastrutture rispettoso dell'assetto delle competenze costituzionali definito dal nuovo titolo V, ma insieme in grado di assicurare che alle decisioni necessarie si pervenga in tempi certi e ragionevolmente brevi. (*Franco Bassanini*).