

La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica

di SAVERIO MUSOLINO

1. Le ragioni di un intervento

La Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 303 depositata in data 1° ottobre 2003, ha deciso numerose questioni di legittimità costituzionale proposte, in via d'azione, da diverse Regioni e Province autonome avverso disposizioni contenute nella legge 21 dicembre 2001 n. 443 e successive modificazioni¹, oltre che nei decreti legislativi n. 190 e n. 198 del 2002, che se ne proclamavano attuativi. Proprio la stretta connessione per oggetto e per titolo delle norme denunciate, nonché la sostanziale analogia delle censure prospettate, hanno reso opportuna la trattazione congiunta dei ricorsi.

Occorre sottolineare come il grande rilievo della decisione non sia stato sufficientemente evidenziato dai media, che pur ne hanno riportato ed enfatizzato quella parte del contenuto inerente la dichiarazione di illegittimità del D.Lgs n. 198, noto come decreto-Gasparri in tema di telecomunicazioni. E' passata sotto silenzio, anche nel dibattito politico, l'incidenza che siffatta fondamentale decisione è destinata ad avere nella prospettiva delle future riforme costituzionali in senso federale, avendo la Corte individuato dei "paletti" che difficilmente una mera legge di revisione costituzionale potrà superare. E' stato affermato, da uno dei primissimi commentatori della decisione², che "la Corte ha adottato una decisione equilibrata all'insegna di un federalismo moderato".

La Corte ha posto a base della decisione il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, contenuto nell'art. 5 della Costituzione, alla luce del quale ha poi interpretato i "nuovi" articoli 117 e 118, nel contenuto risultante dalla modifica apportata dalla legge di revisione costituzionale n. 3/01, seguendo un criterio razionale e sistematico, che le ha consentito di superare il mero significato letterale delle disposizioni (e forse andando anche al di là della stessa "intenzione" del legislatore: il riferimento è, ovviamente, al legislatore storico).

In verità, la Corte ha dovuto colmare un vuoto lasciato dalla legge n. 3/01, trovandosi di fronte ad una situazione in cui il legislatore, probabilmente per la "fretta" che aveva caratterizzato i lavori di approvazione della legge di modifica del Titolo V, avvenuta allo scadere della legislatura, non aveva adeguatamente ponderato né previsto tutti i possibili scenari, nel sistema che sarebbe scaturito dall'entrata in vigore della novella costituzionale. Così, mentre era e risulta chiara l'intenzione di ribaltare il sistema di ripartizione della potestà legislativa, creando un ordinamento nel quale le materie attribuite alla competenza - esclusiva o concorrente - dello Stato costituissero un "numero chiuso", non vi era stata sufficiente consapevolezza che le materie, attribuite a differenti competenze, pur definite sulla carta, erano destinate inevitabilmente ad intrecciarsi tra di loro.

Non era stato, peraltro, introdotto un criterio idoneo a risolvere eventuali conflitti di potestà legislative, quale una clausola di supremazia, che ne disponesse espressamente l'attrazione "verso l'alto" (cioè verso lo Stato), come pur avviene negli Stati federali di lunga tradizione. Così come non era stata introdotta quella "Camera delle Regioni" che avrebbe potuto costituire "una sede politica di raccordo fra Stato e Regioni", alla stregua del Bundesrat tedesco³.

¹ C.d. legge-obiettivo, recante ad oggetto "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", modificata dalla L. 1° agosto 2002 n. 166, recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti".

² Cfr. CLARICH, nell' editoriale de "Il Sole-24 Ore" del 2 ottobre 2003.

Per contro, era stato espunto dal testo del nuovo art. 117, il concetto di interesse nazionale, che prima costituiva un limite alla potestà legislativa concorrente regionale (era di fatti sconosciuta alle regioni ordinarie la legislazione esclusiva).

Tutti questi aspetti erano apparsi come sintomi di un effettivo integrale rovesciamento del sistema di ripartizione delle competenze legislative, inducendo le Regioni a far valere le loro pretese davanti al giudice delle leggi, impugnando, di volta in volta, le leggi statali che continuavano a disciplinare fattispecie astrattamente ascrivibili a materie di competenza regionale, in nome di una esigenza di unitarietà.

Per altro verso, tale situazione aveva riaperto il dibattito, in sede politica, sulla necessità di reintrodurre il concetto di interesse nazionale, evidentemente nel timore che, soprattutto dopo la modifica dell'art. 114 Cost. (che ha sostituito l'inciso "*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*", con quello "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*"), il solo art. 5 Cost., che proclamava "*La Repubblica una e indivisibile*", non fosse di per sé idoneo a garantire, a livello legislativo, il rispetto delle esigenze unitarie. Autorevole dottrina aveva già da tempo sottolineato le difficoltà di operare un raccordo tra il nuovo art. 117 e l'art. 5, "da cui le autonomie nascono come poteri locali derivati", rilevando che, pur con il massimo dell'autonomia, i poteri locali "non potranno mai essere concepiti come poteri propri che si amalgamano con quelli dello Stato"⁴. Era forte il timore che il nuovo testo dell'art. 114 avrebbe potuto ingenerare "l'impressione di una diffusione, di una compartecipazione o, peggio, di una dispersione, della sovranità dello Stato", mentre si opponeva che, in realtà, l'unità e indivisibilità della Repubblica costituivano "un dato presupposto e non un carattere che deriva dalla Costituzione", che non ne rappresenterebbe la fonte, essendosi limitata a registrare l'unità nazionale come un dato scontato, un "modo di essere già esistente nella realtà".

Quel che appariva evidente, all'indomani della riforma, era comunque l'avvenuto superamento del criterio del "parallelismo" tra competenze legislative e amministrative, previsto dal testo originario degli articoli 117 e 118: nel nuovo sistema, ad una ripartizione delle competenze legislative che si presentava rigida, faceva poi riscontro una allocazione della funzione amministrativa basata su criteri elastici, quali sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che privilegiavano l'attribuzione della funzione amministrativa in favore del Comune, prevedendo al contempo adeguati meccanismi correttivi tali da consentire l'attrazione della funzione verso l'ente superiore, fino a pervenire alla competenza dello Stato, ove sussistesse l'esigenza di un esercizio unitario.

Se era ben chiaro che lo Stato potesse esercitare la funzione amministrativa in presenza di esigenze unitarie, non erano però adeguatamente definiti i presupposti idonei a rendere operativa siffatta attrazione.

Analogamente, non era individuato a chiare lettere nei nuovi articoli 117 e 118 Cost. quale fosse l'ente chiamato a disciplinare, a livello legislativo, la funzione amministrativa: entrambe le questioni avevano suscitato interrogativi anche nelle aule parlamentari⁵.

³ La considerazione era stata espressa da V. CAIANIELLO, nel corso dell'audizione tenutasi al Senato il 24 ottobre 2001, nell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione.

⁴ Così V. CAIANIELLO, nella citata audizione; appartengono allo stesso Autore anche le considerazioni che seguono immediatamente nel testo.

⁵ "Qual è il soggetto che definisce il livello unitario, come e dove si definisce tale livello?" L'interrogativo era stato posto, nel corso della citata audizione del Prof. Caianiello, dal Sen. Villone, ad avviso del quale "la legge dello Stato può definire il livello unitario, attribuendo a se stessa la funzione amministrativa laddove c'è una potestà legislativa esclusiva e per una parte laddove c'è una potestà concorrente". Venivano però sottolineati i possibili intrecci derivanti dal fatto che, nonostante la definizione delle funzioni di Comuni e le Province sia tutt'ora attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale, un successivo intervento di una legge regionale che definisse per se stessa un livello unitario, potrebbe escludere ogni funzionamento amministrativo di Comuni e Province. Potrebbe in tal evenienza la regione escludere anche le funzioni espressamente attribuite con legge dello Stato come funzioni fondamentali? La problematica abbraccia una più ampia questione, inerente la compatibilità del sistema creato dalle leggi Bassanini con il

Questa assoluta mancanza di chiarezza aveva alimentato le rivendicazioni delle Regioni fondate sul principio della competenza residuale esclusiva regionale.

I dubbi non venivano risolti neppure con l'intervento della legge 5.6.2003 n. 131 (c.d. Legge – La Loggia)⁶, che, all'art. 7, attuativo dell'art. 118 Cost., aveva previsto che Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, conferissero le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della medesima legge, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato in base ai canoni di cui all'art. 118, “soltanto quelle in cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio”, disponendo che “tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettano ai Comuni”. Il comma 6 introduceva una disposizione transitoria, prevedendo che “fino alla entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli eventuali effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”. L'ultimo inciso, apparentemente pleonastico, è in realtà sintomo della consapevolezza, da parte del legislatore, della fluidità della materia e che l'ultima parola sarebbe spettata all'imminente intervento della Corte costituzionale.

L'occasione per l'intervento del giudice delle leggi è stata fornita dalla impugnazione della legge-obiettivo e relativi provvedimenti attuativi, che la stessa Corte definisce “disciplina particolarmente complessa che insiste su una pluralità di materie, tra loro intrecciate, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ma anche a quella esclusiva dello Stato”.

2. La L. 443/01 e il D.Lgs. 190/02: cenni

La legge n. 443 del 2001 ha introdotto una disciplina volta a definire il procedimento da seguire per la individuazione, la localizzazione e la realizzazione di infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Essendo le opere distribuite sull'intero territorio nazionale, era inevitabile che la disciplina dovesse intrecciarsi, a vari livelli, con le competenze regionali.

a) Il compito di individuare le opere era stato, dalla formulazione originaria, attribuito al Governo, che doveva assolverlo “nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni”, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d lgs. n. 281/97, a mezzo di un programma “formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i Ministri competenti”. Era previsto che in sede di prima applicazione della presente legge il programma venisse approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 dicembre 2001”. Dopo l'impugnazione della L. 443/01, erano state apportate, dall'art. 13, c. 3, della L. 1° agosto 2002, n. 166, alcune modifiche, prevedendo anche che l'individuazione dovesse avvenire a mezzo di un'intesa tra Stato e regione interessata⁷.

b) Regolata la fase di individuazione (comprensiva della qualificazione) delle infrastrutture e insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, la legge n. 443 del 2001, al comma 2, conferiva al Governo la delega ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o

nuovo assetto istituzionale. Rinviando ad uno specifico lavoro il tentativo di risolvere siffatta questione, deve solo qui anticiparsi che la Corte costituzionale, pur non affrontando direttamente la problematica, ha però sottolineato la diversità tra i due sistemi, a proposito delle diverse concezioni della sussidiarietà.

⁶ Recante ad oggetto “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3”.

⁷ In base all'art. 1, comma 1, nel testo vigente, l'individuazione delle opere si definisce a mezzo di un programma che è predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti “d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate”. Tale programma deve essere inserito sempre nel DPEF ma previo parere del CIPE e “previa intesa della Conferenza unificata”, e gli interventi in esso previsti “sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali (...) e sono compresi in un'intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere”.

più decreti legislativi “volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1”, dettando, alle lettere da a) ad o) del medesimo comma 2, i principi e i criteri direttivi per l’esercizio del potere legislativo delegato⁸.

c) Il D. Lgs n. 190/02, attuativo della delega, all’art. 1, ha quindi regolato la progettazione, l’approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, nonché l’approvazione, secondo quanto previsto dall’articolo 13, dei progetti degli insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, individuati a mezzo del richiamato programma. La disposizione ha previsto che, nell’ambito del programma predetto, fossero individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, le opere per le quali l’interesse regionale fosse concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali ultime opere, è stata espressamente prevista la partecipazione di regioni e province autonome - con le modalità indicate nelle stesse intese - alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, in accordo alle normative vigenti ed alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate (rimanevano salve le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano previste dallo statuto speciale e relative norme di attuazione)⁹.

Il sistema prevede, in sintesi, tre tipi di opere: quelle di preminente interesse nazionale (interregionali o internazionali); quelle in cui il preminente interesse statale è stato riconosciuto concorrente con quello regionale; quelle di esclusivo interesse regionale (che, secondo l’interpretazione data dalla Corte, non sono soggette alla disciplina in questione).

3. I principi contenuti in motivazione: aspetti innovativi

Prima di poter adeguatamente decidere se la disciplina, contenuta nella legge statale impugnata, avesse o meno debordato dai limiti imposti dalla Costituzione, la Corte ha dovuto individuare, attraverso una complessa attività di interpretazione razionale-sistematica, i parametri costituzionali di riferimento. E’ toccato al giudice delle leggi il “compito” di interpretare le disposizioni suscettibili di letture non-univoche, ovviamente partendo rigorosamente dal dato normativo e portando ad estreme conseguenze quei principi che già *in nuce* erano presenti nel dato letterale, leggendoli alla luce del principio di indivisibilità contenuto nell’art. 5, tenendo anche in debita considerazione le esperienze di altri ordinamenti a base federale.

3.1 La classificazione dei “lavori pubblici”

Il punto di partenza della complessa argomentazione va individuato nella questione inerente la classificazione della disciplina dei lavori pubblici. Appare evidente che ove la Corte avesse, in ipotesi, condiviso l’ impostazione delle ricorrenti, ritenendo, sulla base del mero criterio empirico della non enumerazione della “materia dei lavori pubblici” nei commi 2. e 3. (a fronte della circostanza che il testo originario invece li contemplava), che la materia rientrasse nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, tale *decisum* avrebbe inevitabilmente comportato una diversa soluzione delle altre questioni.

⁸ Questi ultimi investono molteplici aspetti di carattere procedimentale: sono fissati i moduli procedurali per addvenire all’approvazione dei progetti, preliminari e definitivi, delle opere [lettere *b*) e *c*)], dovendo risultare, quelli preliminari, “comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell’opera d’intesa con la Regione o la Provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i Comuni interessati” [lettera *b*)]; sono individuati i modelli di finanziamento [tecnica di finanza di progetto: lettera *a*)], di affidamento [contraente generale o concessionario: in particolare lettere *e*) ed *f*)] e di aggiudicazione [lettere *g*) e *h*)], ed è predisposta la relativa disciplina, anche in deroga alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ma nella prescritta osservanza della normativa comunitaria.

⁹ Il comma 2 precisa che “L’approvazione dei progetti delle infrastrutture ed insediamenti di cui al comma 1 avviene d’intesa tra lo Stato e le regioni nell’ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e province autonome interessate, secondo le previsioni della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e dei successivi articoli del presente decreto legislativo”.

Secondo la tesi propugnata dalla difesa erariale, nel testo riformato dell'art. 117 Cost. non comparirebbe il riferimento alla materia dei lavori pubblici di interesse regionale, in quanto si sarebbe adottato il "criterio della strumentalità" di detta materia (già presente nel decreto legislativo n. 112 del 1998). Secondo detta impostazione, allo Stato sarebbe attribuita la "potestà legislativa di principio" in tema di appalti che sono riferibili a quelle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente (porti e aeroporti; grandi reti di trasporto e di navigazione; distribuzione nazionale dell'energia; protezione civile).

La problematica era già stata affrontata in dottrina¹⁰, dove era stato escluso che il mancato espresso richiamo della materia dei lavori pubblici ne avrebbe comportato il trasferimento alla potestà esclusiva regionale, essendo ciò impedito dalla impossibilità per le Regioni di legiferare anche in materia di concorrenza e quindi di incidere sui diritti soggettivi di iniziativa economica dei singoli. Sarebbe pertanto l'art. 41 Cost., riletto alla luce dell'utilità sociale, ad affermare che i diritti soggettivi di carattere economico sono tutti regolati dalla legislazione statale. Tale carattere trasversale della concorrenza inibirebbe alle Regioni, anche nelle materie trasferite alla loro potestà esclusiva, di incidere sui diritti soggettivi, ma semmai su loro limitate modalità di esercizio.

La Corte, nella decisione in esame, sgombera comunque il campo dalle interpretazioni regionali, affermando che la materia dei lavori pubblici non costituisce una vera e propria materia, ma attiene ad "ambiti di legislazione... che si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (ovviamente, in presenza di opere di mero rilievo regionale, la disciplina rientrerà nella potestà esclusiva delle Regioni).

3.2 La nuova ripartizione delle competenze legislative e amministrative

A questo punto la Corte si è interrogata se e in base a quale titolo il legislatore statale potesse assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva ma solo concorrente. La risposta è stata affermativa.

Il ragionamento ha preso le mosse dall'assunto secondo il quale, nonostante la diversa tecnica adottata dal nuovo art. 117 Cost. nella distribuzione delle competenze legislative, "non appare però possibile ritenere limitata l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, in quanto una tale lettura comporterebbe inevitabilmente una svalutazione oltremisura delle istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze". La Corte richiama quindi gli esempi costituiti dall'ordinamento tedesco (ove è prevista la *konkurrierende Gesetzgebung*) e quello federale statunitense, che prevede la *clausola di supremazia* (*Supremacy Clause*).

A questo punto procede alla individuazione, nel nostro sistema costituzionale, di quei congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, attesa la coesistenza e l'intreccio di attribuzioni e funzioni diverse, "rischierebbe altrimenti di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione che, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

Viene posto subito in evidenza il richiamato art. 118, 1.c., Cost., nel quale viene ravvisato un meccanismo dinamico che, pur se riferito esplicitamente alle funzioni amministrative, finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative¹¹.

¹⁰ Cfr. VARRONE, *Tutela della concorrenza e potestà legislative in materia di opere pubbliche*, in *Le innovazioni costituzionali della legge n. 3 del 2001, i riflessi sul settore delle costruzioni*, edito in *Atti del seminario svoltosi a Roma presso la sede dell'ANCE il 27 febbraio 2002*.

¹¹ Afferma la Corte che: "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".

Di fatti, secondo la Corte, “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”.

La Corte non intende, ovviamente, scardinare il dato normativo, per cui si affretta ad affermare che il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V può venir derogato solo in presenza di dati presupposti: a) la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve risultare proporzionata; b) non deve essere affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; c) deve essere oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

La Corte si sofferma quindi sulla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà dal combinato disposto degli articoli 117 e 118 Cost., che si discosterebbe in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Mentre nella legge 15 marzo 1997 n.59 (c.d. Legge Bassanini) essa costituiva criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali (dimensione meramente statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni), con la sua incorporazione nel testo della Costituzione si sarebbe resa 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.

Data siffatta nuova funzione della sussidiarietà, deve ritenersi desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, anche il principio dell’intesa: sussidiarietà e adeguatezza costituiscono al contempo concezione procedimentale e consensuale.

La Corte precisa quindi che i richiamati principi non possono operare quali mere formule verbali capaci, con la loro sola evocazione, di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, come un tempo avveniva con la formula dell’interesse nazionale. Nel nuovo Titolo V non è più sufficiente a giustificare l’esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all’art. 117 Cost. la mera allegazione di un interesse nazionale, non costituendo più, quest’ultimo, un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

In sintesi, in virtù dei principi di sussidiarietà e adeguatezza è consentito pertanto allo Stato, sussistendo l’esigenza di esercizio unitario, attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, ma solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

E’ pertanto necessario che nel procedimento 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 potrebbe, di fatti, emergere, nell’articolarsi del procedimento, che “ 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 allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione”¹².

4. Riflessi della costruzione sulla disciplina delle grandi opere

¹² E’ bene precisare che la Corte non ha affrontato la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni, in quanto estranea alla materia del contendere, atteso che tutta la disciplina oggetto delle disposizioni impugnate non va al di là della mera competenza concorrente.

Con riferimento alla specifica normativa impugnata, la Corte ha premesso che la predisposizione di 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.).

La Corte ha affermato che per giudicare se una siffatta legge statale debba ritenersi invasiva delle attribuzioni regionali o al contrario attuativa dei principi 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”. Ha quindi osservato che, pur in mancanza di un esplicito richiamo da parte della disciplina impugnata al criterio della sussidiarietà, non può sussistere alcun dubbio circa l'oggettivo significato costituzionale dell'operazione compiuta dal legislatore statale.

Osserva di fatti che “nella specie l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1.”

Risulta quindi appagata dalla norma impugnata nella sua attuale formulazione l'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato (ben potendo la Regione, nel corso del procedimento, far valere il proprio punto di vista).

Non è per altro rilevante che l'intesa preceda l'individuazione delle infrastrutture. Se dunque sia stata già posta in essere una unilaterale attività del Governo, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta.

In un altro passo della motivazione, la Corte afferma che non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere sempre in una vera e propria intesa, anziché, come è previsto per le opere interregionali e internazionali, nella mera audizione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in sede di nomina del commissario straordinario. Di conseguenza, viene ravvisata la legittimità della disposizione (art. 2, comma 5, del D Lgs 190) secondo la quale per la nomina di commissari straordinari incaricati di seguire l'andamento delle opere aventi carattere interregionale o internazionale i Presidenti delle Regioni interessate debbano essere soltanto sentiti. La Corte ha precisato in proposito che la disposizione impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali. E' bene però rilevare che si tratta di funzioni relative alla realizzazione di un'opera facente parte di un progetto per la cui approvazione era già stata comunque prevista un'intesa, ex art. 1 della L. 443/01.

4.1 Il ruolo delle regioni nell'approvazione dei progetti (art. 1 c. 2, lett. c), L. 443/01 come modificato dall'art. 13/5, L. 166/02 e art. 1, c. 7, lett. e), D.Lgs. 190)¹³

Secondo la Corte, l'attribuzione al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, del compito di approvare i progetti preliminari e definitivi delle opere individuate nel programma di cui all'art. 1 comma 1 (L. 443/01), non circoscrive affatto il ruolo delle Regioni o delle Province autonome a quello meramente consultivo, giacché queste, attraverso i propri rappresentanti, sono a pieno titolo componenti dell'organo e partecipano direttamente alla formazione della sua volontà deliberativa, potendo quindi far valere efficacemente il proprio punto di vista.

¹³ Secondo l'art. 1, c. 7, lett. e), “opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale sono le infrastrutture, individuate nel programma di cui al comma 1, non aventi carattere interregionale o internazionale, per le quali sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle regioni o province autonome alle procedure attuative. Hanno carattere interregionale o internazionale le opere da realizzare sul territorio di più regioni o Stati, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale”.

Occorre inoltre considerare che l'approvazione dei progetti deve essere comprensiva anche della localizzazione dell'opera, sulla quale, come già per la relativa individuazione, ai sensi del comma 1 dell'art. 1, è prevista l'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata (lettera b) del comma 2).

Il solo fatto della localizzazione di una parte dell'opera sul territorio di una Regione non può pertanto implicare il necessario coinvolgimento di un interesse regionale, con conseguente legittimazione della Regione interessata all'esercizio nel proprio territorio delle competenze legislative, regolamentari e amministrative ad essa riconosciute dalla Costituzione. Tali prerogative sono esercitabili solo rispetto alle opere di esclusivo interesse regionale, alle quali non si applica per altro la disciplina in questione. Le prerogative costituzionali garantite alle Regioni sono comunque fatte salve, in quanto la qualificazione del rilievo di interesse delle opere e quindi la classificazione dell'infrastruttura come di interesse interregionale deve ottenere l'assenso regionale, a mezzo della intesa generale di cui al primo comma dell'art. 1 del D.Lgs 190.

4.2 La procedura alternativa di approvazione (art. 1, c. 3-bis, L. n. 443/2001, introdotto dall'art. 13, c. 6, L. n. 166/2002)

E' stata invece ritenuta fondata la questione sollevata confronti dell'art. 3 bis, contenente una procedura alternativa di approvazione, in cui i progetti definitivi delle opere individuate nel programma governativo sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Dalla degradazione della posizione del CIPE da organo di amministrazione attiva (nel procedimento ordinario) ad organo che svolge funzioni preparatorie (nel procedimento "alternativo") discende che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisce più una garanzia sufficiente, tanto più se si considera che non è previsto, nel procedimento alternativo, alcun ruolo delle Regioni interessate nella fase preordinata al superamento del loro eventuale dissenso.

4.3 I poteri sollecitatori concessi allo stato di fronte all'inerzia regionale (art. 2, c.7, D.Lgs. 190/02)

La disposizione in oggetto consente al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentiti, per le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di abilitare i Commissari straordinari ad adottare, con poteri derogatori della normativa vigente i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, in sostituzione dei soggetti competenti.

La Corte rileva preliminarmente che le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali sono quelle in relazione alle quali, nelle intese previste dal comma 1 dell'art.1 del d.lgs. n.190, si è già riconosciuto – con il consenso regionale - che l'interesse regionale concorre con un interesse statale preminente: proprio detto riconoscimento giustifica l'esercizio della funzione amministrativa da parte dello Stato. Sono pertanto legittimi i poteri sollecitatori conferiti allo Stato, al fine di evitare che le esigenze unitarie sottostanti alla realizzazione di tali opere possano restare insoddisfatte a causa dell'inerzia del soggetto aggiudicatore regionale. Tali poteri sollecitatori devono per altro essere esercitati seguendo un percorso procedimentale che non priva Regioni e Province autonome delle garanzie connesse alla titolarità di un interesse concorrente con quello statale. E' stato infatti previsto che i commissari straordinari agiscano con le modalità e i poteri di cui all' art. 13 del d.l. n. 67/1997 (convertito, con modificazioni nella legge 23 maggio 1997, n. 135) e il comma 4 di tale articolo, che è stato ritenuto applicabile alla fattispecie, attribuisce al Presidente della Regione - o, per opere ricadenti nell'ambito della Provincia autonoma, al Presidente della Provincia - il potere di sospendere i provvedimenti adottati dal commissario straordinario e anche di provvedere diversamente, entro 15 giorni dalla loro comunicazione.

4.4 Differenza con i poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost.

Non è stata ritenuta condivisibile la prospettazione della Regione Toscana, secondo la quale alle ipotesi di inerzia regionale dovrebbe avviarsi ai sensi dell'art. 120 Cost., per la cui applicazione mancherebbero, nella specie, i presupposti.

La Corte distingue, in proposito, tra le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, e le funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo ai presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva.

a) Nel primo caso, quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale.

b) Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito.

4.5 Il superamento del motivato dissenso regionale

E' stata altresì rigettata, nei termini che seguono, la questione nella quale le Regioni ricorrenti avevano denunciato i commi 6 e 9 dell'art. 3, i quali consentono allo Stato di procedere comunque all'approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture di carattere interregionale e internazionale, superando il motivato dissenso delle Regioni, relegando queste ultime in posizione di destinatarie passive di provvedimenti assunti a livello statale in materie riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La Corte ha ritenuto congrue le procedure apprestate a garanzia delle prerogative regionali dalla disciplina, che distingue due ipotesi: la prima attiene alle opere qualificate di interesse interregionale o internazionale; la seconda attiene alle opere in cui l'interesse statale sia stato riconosciuto concorrente con quello regionale. In ogni caso, è bene ribadire, si tratta di opere già oggetto di una previa intesa tra Stato e Regione, nell'ambito della quale si è proceduto alla qualificazione delle stesse, e ciò giustifica la diversa incidenza del dissenso.

Nella prima ipotesi¹⁴, il dissenso può essere manifestato sul progetto preliminare, che viene sottoposto al Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti delle Regioni e quindi rimesso al CIPE, sempre integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. E' quindi previsto il parere del CIPE allargato; se il dissenso regionale perdura anche in quella sede, il progetto viene approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Secondo la Corte, "risponde allo statuto del principio di sussidiarietà e all'istanza unitaria che lo sorregge, che possano essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, le quali dovranno comunque informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto". E' comunque salva la possibilità per la Regione dissenziente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione.

b) Nella seconda ipotesi¹⁵, si provvede a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa fra il Ministero e la Regione interessata a una nuova valutazione del progetto preliminare. Ove permanga

¹⁴ Opere di carattere interregionale o internazionale, di cui all'art. 3, comma 6, lettera a).

¹⁵ Opere di interesse regionale concorrente con quello statale, di cui all'art. 3, comma 6, lettera b).

il dissenso, il Ministro delle infrastrutture e trasporti propone al CIPE, sempre d'intesa con la Regione, la sospensione dell'infrastruttura, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma oppure «l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale». Il tenore letterale della disposizione porta la Corte a concludere che la necessità dell'intesa con la Regione si riferisca non solo alla proposta di sospensione del procedimento, ma anche alla proposta di avvio della procedura di cui alla lettera a) dell'articolo in esame. Nel caso di opere di interesse regionale concorrente con quello statale la Regione potrebbe, pertanto, "bloccare" l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma.

4.6 Le procedure per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere (D.Lgs. 190, artt. 17, 18, 19, 20)

Sono stati ritenuti legittimi gli artt. 17, 18, 19 e 20 nella parte in cui dettano una disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale di opere e infrastrutture che derogherebbe a quella regionale, cui dovrebbe riconoscersi la competenza a regolare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente. Si è osservato in proposito:

a) La valutazione di impatto ambientale regolata dalle disposizioni impugnate non trova applicazione anche nei confronti delle opere di esclusivo interesse regionale, poiché la sfera di applicazione del decreto legislativo n. 190 è limitata alle opere che, con intesa fra lo Stato e la Regione, vengono qualificate come di preminente interesse nazionale, con il quale "concorre" un interesse regionale.

b) Per le infrastrutture ed insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, invece, non vi è ragione di negare allo Stato l'esercizio della sua competenza, tanto più che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema forma oggetto di una potestà esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) (che è bensì interferente con una molteplicità di attribuzioni regionali, come la Corte ha riconosciuto nelle [sentenze n. 536 e n. 407 del 2002](#), ma che non può essere ristretta al punto di conferire alle Regioni, anziché allo Stato, ogni determinazione al riguardo).

c) Quando sia riconosciuto in sede di intesa un concorrente interesse regionale, la Regione può esprimere il suo punto di vista e compiere una sua previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 17, comma 4, ma il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, il quale, secondo una retta interpretazione, conforme ai criteri della delega¹⁶, deve essere integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate. Siffatte previsioni apprestano quindi garanzie adeguate a tutelare le interferenti competenze regionali.

d) Quanto alla V.I.A. prevista dall'art. 19, comma 2, il quale la demanda a una Commissione speciale istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, la disposizione deve essere interpretata nel senso che la Commissione speciale opera con riferimento alle sole opere qualificate in sede di intesa come di interesse nazionale, interregionale o internazionale. Essa è invece illegittima nella parte in cui, con riferimento alle infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la Commissione speciale V.I.A. sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate.

5. Disposizioni in tema di edilizia

Con riferimento al regime degli interventi edilizi (commi da 6 a 12 e il comma 14 dell'art. 1 L.443/01), la Corte ha rigettato la questione perché infondata, nei termini che seguono.

a) Innanzi tutto ha escluso che la materia dei titoli abilitativi ad edificare, storicamente appartenuta all'urbanistica (che, dopo la legge cost. 3/01, è ricompresa nel "governo del territorio") possa oggi ritenersi estromessa dalla competenza statale di principio (ad avviso delle ricorrenti, la materia dell'edilizia rientrava nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, poiché non richiamata né

¹⁶ Cfr. art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 443 del 2001, come sostituito dalla legge n. 166 del 2002.

dal comma 2 dell'art. 117 tra le materie di competenza esclusiva statale, né dal comma 3 tra quelle di competenza concorrente. La tesi delle ricorrenti presupponeva, ovviamente, che la materia del governo del territorio, elencata dal comma 3, ricomprendesse solo l'urbanistica e non l'edilizia; ciò sulla scorta di alcune pronunce della Suprema Corte¹⁷.

b) La Corte ha, poi, osservato che i principi della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi hanno subito, nel tempo, sensibili evoluzioni. Ha quindi ritenuto che le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, è consentito procedere alla realizzazione delle opere con d.i.a. a scelta dell'interessato (il che avviene con riguardo ad interventi edilizi di non rilevante entità o comunque ad attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici) integrino il *proprium* di un nuovo principio dell'urbanistica, a “che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione”.

c) Ha inoltre precisato che l'attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la d.i.a., lungi dal comportare un mutamento di natura, trasformando la normativa statale di principio in normativa di dettaglio, costituisce invece sintomo di una maggiore flessibilità del principio introdotto dalla legislazione statale quanto alle categorie di opere a cui la d.i.a. può applicarsi, fermo restando il principio della necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (concessione ed autorizzazione; dopo il t.u. 380/01: permesso di costruire) e titoli taciti, ai quali si ascrive la d.i.a.. La denuncia di inizio attività costituisce, pertanto, una “procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo”.

d) La Corte ha infine fatto salve le disposizioni della legge 443/01 che hanno esteso l'operatività della d.i.a. anche in relazione agli immobili vincolati. L'espressa abrogazione dell'art. 4, comma 8, del decreto-legge n. 398 del 1993, deve pertanto ritenersi espressione di un nuovo principio di legislazione statale, di segno opposto rispetto a quello previgente, secondo il quale “può procedersi con denuncia di inizio attività anche alla realizzazione degli interventi edilizi di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 che riguardino *aree o immobili sottoposti a vincolo*”. Il che non significa ovviamente che sia venuta meno la indispensabilità che l'amministrazione preposta alla tutela di siffatti vincoli esprima il proprio parere, atteso che la mancanza del previsto espresso provvedimento di assenso da parte di quell'autorità priva di effetti la denuncia di inizio attività¹⁸.

6. Altri rilevanti principi

6.1 La potestà dei regolamenti di incidere su materia regionale

La Corte ha ribadito come ai regolamenti governativi adottati in delegificazione sia inibito disciplinare materie di competenza regionale, sulla scia di precedenti decisioni emanate prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Nelle [sentenze n. 333 e n. 482 del 1995](#) e nella coeva [sentenza n. 302 del 2003](#) l'argomento su cui è incentrata la *ratio*

¹⁷ V. Cass., Sez. Un., 14 luglio 2000 n. 494, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 1019, con nota di CONTI, secondo cui “la realizzazione della pianificazione mediante concreta attività edificatoria” resta esclusa dall'urbanistica, intesa come governo ed uso del territorio, e “ricade nella attigua materia dell'edilizia”; inoltre, Cass. pen., sez. III, 22 giugno 1998 n. 12002, in *Cass. Pen.*, 2000, 1402 ha affermato che “il concetto di urbanistica va tenuto nettamente distinto da quello di edilizia, non solo in termini culturali, ma giuridici sulla base della nozione dell'art. 80 del DPR 616/77”. In via subordinata, le ricorrenti avevano comunque dedotto l'incompetenza statale contenendo la legge una disciplina di dettaglio in materia di potestà legislativa concorrente.

¹⁸ Per l'approfondimento di tali aspetti sia consentito il rinvio ad un mio lavoro in corso di pubblicazione sul n. 11 di questa *Rivista*, *Denuncia di inizio attività ed interventi già assoggettati a concessione tra legge regionale e normativa statale*, a commento della decisione della Corte costituzionale n. 276 del 24 luglio 2003.

decidendi è che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. Era già stato affermato che solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principi o norme fondamentali della legge statale potesse determinare l'abrogazione delle prime.

La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti ([sentenza n. 22 del 2003](#)); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario.

Non può quindi essere vanificata la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e degradando le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principî che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità.

E' stata ritenuta quindi fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata da tutte le ricorrenti – inerente l'art. 1, comma 3, della legge n. 443, nella parte in cui autorizzava il Governo a integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, per renderlo conforme a quest'ultima legge e ai decreti legislativi di cui al comma 2. Per le stesse ragioni è stata ritenuta altresì fondata la questione in relazione ai primi quattro commi dell'art. 15 del decreto legislativo n. 190, riguardanti i regolamenti governativi autorizzati (ne è stato invece escluso il comma 5, avente un oggetto diverso ed affatto autonomo, poiché concerne l'attività di monitoraggio tesa a prevenire e reprimere tentativi di infiltrazione mafiosa)¹⁹.

6.2 Il principio di cedevolezza

L'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe condurre ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente; tuttavia, osserva la Corte, una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, 1.c., che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare.

Da quanto premesso, deve ritenersi pertanto legittima la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo, la quale determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di

¹⁹ Il comma 1 attribuiva al Governo la potestà di integrare tutti i regolamenti emanati in base alla legge n. 109 del 1994, «assumendo come norme regolatrici il presente decreto legislativo, la legge di delega e le normative comunitarie in materia di appalti di lavori» e stabiliva che le norme regolamentari si applichino alle Regioni solo «limitatamente alle procedure di intesa per l'approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle infrastrutture» e, per quanto non pertinente a queste procedure, si applichino a titolo suppletivo, «sino alla entrata in vigore di diversa normativa regionale». Il comma 2 del predetto articolo autorizzava i regolamenti emanati nell'esercizio della potestà di cui al comma 1 ad abrogare o derogare, dalla loro entrata in vigore, le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia; il comma 3 puntualizzava gli oggetti del regolamento autorizzato; il comma 4 stabiliva che, fino alla entrata in vigore dei regolamenti integrativi di cui al comma 1, si applica il d.P.R. n. 554 del 1999 in materia di lavori pubblici adottato dallo Stato ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994, in quanto compatibile con le norme della legge di delega e del decreto legislativo n. 190; proseguiva disponendo che «i requisiti di qualificazione... sono individuati e regolati dal bando e dagli atti di gara, nel rispetto delle previsioni della direttiva 93/37/CEE e del D.Lgs. n. 158 del 1995».

funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

Del resto, nell'impugnato art. 1, comma 5, il principio di cedevolezza opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa di cui al comma 1, nella quale si siano concordemente qualificate le opere in cui l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni e le Province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio.

Si aggiunga che, a ulteriore rafforzamento delle garanzie poste a favore delle Regioni, l'intesa non può essere in contrasto con le normative vigenti, anche regionali, o con le eventuali leggi regionali emanate allo scopo.

E' pertanto legittimo l'art. 1, comma 5, secondo il quale le Regioni, le province, i comuni, le città metropolitane applicano, per le proprie attività contrattuali ed organizzative relative alla realizzazione delle infrastrutture e diverse dall'approvazione dei progetti (comma 2) e dalla aggiudicazione delle infrastrutture (comma 3), le norme del presente decreto legislativo «fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, (...) per tutte le materie di legislazione concorrente».

6.3 La clausola di salvaguardia esclude il contrasto con il diritto comunitario

a) Le ricorrenti avevano impugnato il comma 2, lettera g), della L. 443/01, nella parte in cui circoscrive l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica solo "nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici", in asserita violazione della direttiva 93/37/CEE, alla quale non sarebbe conforme neppure nel caso del ricorso all'istituto della concessione di lavori pubblici (art. 3 § 1) o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale.

Premette la Corte che nei giudizi di impugnazione deve essere tenuto fermo l'orientamento ([sentenze n. 85 del 1999](#), [n. 94 del 1995](#) e [n. 384 del 1994](#)) secondo il quale il valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa deve prevalere su ogni altra considerazione, soprattutto quando una esplicita clausola legislativa di salvaguardia del diritto comunitario renda, come nella specie, manifestamente insussistente il denunciato contrasto.

La lettera g) dell'art. 2, infatti, contiene una delega al Governo perché siano adottate procedure di aggiudicazione anche derogatorie rispetto alla legge n. 109 del 1994 quando non si tratti di opere realizzate prevalentemente con fondi pubblici, ma non autorizza il Governo a violare il diritto comunitario: al contrario si prevede che la deroga non debba riguardare gli aspetti aventi necessaria rilevanza comunitaria. Anche la disciplina dell'aggiudicazione in appalto di opere realizzate con prevalenti fondi privati dovrà quindi rispettare il diritto comunitario, qualunque ne sia il contenuto.

b) E' stata poi impugnata anche la disposizione di cui alla lettera n), seconda frase, nella parte in cui restringe, per tutti gli "interessi patrimoniali", la tutela cautelare al "pagamento di una provvisoria", in violazione della direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), giacché ridurrebbe "le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentino violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti".

La questione è stata ritenuta inammissibile per difetto di interesse sotto un duplice profilo: in primo luogo, viene evocato un contrasto col diritto comunitario senza però dedurre l'esistenza di una lesione delle attribuzioni regionali; inoltre la disposizione denunciata investe la tutela giurisdizionale di terzi e non riguarda quindi materie di competenza legislativa delle Regioni.

7 La clausola di estensione di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/01

La Provincia autonoma di Bolzano aveva censurato l'art. 1, comma 1, che regola la progettazione, l'approvazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, individuati dall'apposito programma, in quanto la disposizione sarebbe rivolta a salvaguardare unicamente le competenze riconosciute dallo statuto speciale e

dalle norme di attuazione, senza alcun riferimento alle nuove e maggiori competenze derivanti dagli artt. 117 e 118, applicabili alle Regioni ad autonomia differenziata in virtù della clausola di estensione contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, secondo la quale alle Regioni speciali e alle Province autonome, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, si applica la disciplina del nuovo titolo V nella parte in cui assicura forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dagli statuti stessi.

La Corte ha affermato in proposito che le competenze statutarie spettanti alle Province autonome attengono esclusivamente alle opere di interesse provinciale e non alle opere di preminente interesse nazionale, oggetto della disciplina introdotta dalla L.443/01 e D Lgs 190/02. Secondo la Corte, la Provincia autonoma, in quanto titolare di competenze statutarie che le sono fatte salve, può sottrarsi all'obbligo di applicazione immediata nel proprio territorio della disciplina contenuta nella disposizione impugnata e quindi dalla previa intesa. Diversamente, rispetto alle competenze ulteriori, che possano derivarle dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, è soggetta ai medesimi limiti propri delle funzioni corrispondenti delle Regioni ordinarie: per queste è pertanto l'intesa a costituire il limite immanente all'operare del principio di sussidiarietà, ad assicurare la salvaguardia delle relative attribuzioni.

Nel caso di specie, quando l'opera trascende l'ambito di interesse della Provincia, si è al di fuori delle garanzie statutarie e le eventuali ulteriori competenze normative che essa intendesse trarre dal citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in relazione alle infrastrutture di cui al decreto legislativo impugnato, non possono sottrarsi ai suindicati limiti e alla possibilità, per lo Stato, di far agire il principio di sussidiarietà attraendo e regolando funzioni amministrative.

Non ha pertanto rilievo, per le opere in questione, la disposizione invocata di cui all'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, il quale pone il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nonché l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992²⁰, che opera, pertanto, unicamente nell'ambito provinciale e con riferimento alle competenze statutarie, essendo superato dall'applicabilità del principio di sussidiarietà per le competenze ulteriori. Sono pertanto legittime quelle disposizioni che prevedono l'attribuzione ad organi statali di compiti tecnici e amministrativi²¹, nonché quelle²² che prevedono procedimenti di approvazione che comportano l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, determinano l'accertamento della compatibilità ambientale e sostituiscono ogni altra autorizzazione, approvazione e parere e quelle²³ che riservano al Ministero delle infrastrutture e trasporti la promozione dell'attività di progettazione, direzione ed esecuzione delle infrastrutture e il potere di assegnare le risorse integrative necessarie alle attività progettuali.

Non sussiste, pertanto, violazione dell'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dell'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992²⁴, che, secondo la ricorrente, avrebbe imposto la

²⁰ Il quale dispone che «nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (...) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto».

²¹ L'art. 2, comma 1, stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione ed approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture».

²² Artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7; 3, commi 4, 5, 6, 9; 13, comma 5; e 15.

²³ Art. 2, commi 2, 3, 4 e 5 .

²⁴ La disposizione prevede, al terzo comma, che «fermo restando quanto disposto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nelle materie di competenza propria della Provincia, le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale».

diretta assegnazione dei fondi alle Province autonome di Trento e Bolzano e non ai soggetti aggiudicatori.

8. Impegni di spesa e competenze regionali

Nei commi 1 e 11 dell'art. 13 della legge n. 166 sono individuati ed autorizzati i limiti di impegno di spesa quindicennali per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale "individuate in apposito programma approvato" dal CIPE, prevedendo, tra l'altro, che le risorse autorizzate "integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili". Il successivo comma 11 dispone i necessari stanziamenti di bilancio.

Tali disposizioni erano state impugnate per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto si riferirebbero al programma predisposto dal CIPE che si assume elaborato "in spregio alle competenze regionali". La censura è stata respinta in quanto, in assenza dell'intesa con la Regione interessata, i programmi sono inefficaci. Ne consegue che anche questa disposizione deve essere interpretata nel senso che i finanziamenti concernenti le infrastrutture e gli insediamenti produttivi individuati nel programma approvato dal CIPE potranno essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che siano state individuate mediante intesa tra Stato e Regioni o Province autonome interessate.

Quanto alla invocata violazione dell'art. 119 Cost. (perché inciderebbero sull'autonomia finanziaria delle Regioni garantita dalla Costituzione anche in relazione al reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture di competenza regionale), è sufficiente osservare che si tratta di finanziamenti statali individuati e stanziati in vista della realizzazione di un programma di opere che lo Stato assume, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza anche in considerazione degli oneri finanziari che esso comporta. E' conseguenziale che competa allo Stato reperire le relative risorse. Non è pertanto apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

9. Questioni procedurali

9.1 Inammissibilità delle censure relative al comma 2 dell'art. 1, L. 443/01, in tema di delega

L'art. 1, comma 2, aveva dettato – dalla lettera a) alla lettera o) – i principi ed i criteri direttivi in base ai quali il Governo era stato chiamato ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi "volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1".

Le censure mosse verso detta disposizione sono state dichiarate inammissibili in quanto genericamente formulate. Di fatti, a fronte di una disciplina particolarmente complessa che insiste su una pluralità di materie, tra loro intrecciate, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ma anche a quella esclusiva dello Stato (ad esempio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), le censure non raggiungono il livello di specificità che si richiede ai fini di uno scrutinio di merito (in tal senso v. [sentenza n. 384 del 1999](#)), poiché nei motivi di ricorso non vi è stata neppure una sintetica esposizione delle ragioni per cui le disposizioni contenute nel comma 2 denunciato, singolarmente considerate, determinino una lesione delle attribuzioni regionali.

9.2 Delega al governo per l'emanazione di decreti legislativi di approvazione di specifici progetti di infrastrutture strategiche

Era stato impugnato anche il comma 4 dell'art. 1 (in riferimento all'art. 117, 118 e 119 Cost.), contenente una delega al Governo ad emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 2, previo parere favorevole del CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, sentite la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e le competenti commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1.

Secondo la Corte, anche siffatte impugnazioni sono state svolte molto succintamente, limitandosi ad operare un mero rinvio agli argomenti sviluppati in relazione a disposizioni di diverso contenuto

senza ulteriori precisazioni, se non quella che si verserebbe in materia di potestà legislativa residuale sulla quale lo Stato sarebbe radicalmente privo di competenza. Anche il denunciato comma 4 dell'art. 1, come le precedenti disposizioni, riguarda però materie di competenza concorrente o esclusiva dello Stato e non investe potestà residuali. Né tra queste ultime, per le ragioni già esposte, possono ritenersi compresi i lavori pubblici. Le impugnazioni sono state pertanto rigettate.

9.3 Ricorso della provincia autonoma di Trento (avverso art. 1, c. 1 e 4, L. 443/01)

Il ricorso era stato proposto in relazione alla lesione delle attribuzioni spettanti alla Provincia ai sensi dell'art. 117 Cost., in virtù della già richiamata clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Provincia non ha però adempiuto all'onere, su di essa gravante, di individuare siffatte diverse e più ampie competenze, nel raffronto con le competenze statutarie. Il ricorso è stato pertanto dichiarato inammissibile.

10. IL D.Lgs. 198/02²⁵

a) Preliminarmente la Corte ha osservato come l'art. 127 Cost. contenga una formulazione dal tenore in equivoco, tale da escludere in capo a soggetti diversi da Regioni e Province autonome la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali. Sono state dichiarate pertanto inammissibili le impugnazioni proposte da soggetti diversi (Comune di Vercelli). La Corte ha quindi richiamato la propria giurisprudenza (C. Cost. n. 49/03, n. 533 e 510 del 2002, n. 382/99), secondo la quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione devono essere dichiarati inammissibili gli interventi di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione.

b) Nel merito, la Corte ha scrutinato il dedotto vizio inerente l'eccesso di delega. Si osservava nei ricorsi che la legge n. 443 del 2001, nell'art. 1, comma 1, autorizzava l'adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture puntualmente individuate anno per anno, a mezzo di un programma approvato dal CIPE, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una «sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni». Inoltre, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di «grandi opere», mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmittenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere; infine lungi dall'uniformarsi ai principi e criteri direttivi della delega, il decreto impugnato, nell'art. 1, avrebbe posto a se medesimo i principi che informano le disposizioni successive.

La Corte ha richiamato quindi la propria giurisprudenza ([sentenze n. 353 del 2001](#), [n. 503 del 2000](#), [n. 408 del 1998](#), [n. 87 del 1996](#)), secondo la quale nel giudizio promosso in via principale il vizio di eccesso di delega può essere addotto solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti. Nella specie è stata ravvisata la compressione di attribuzioni regionali sotto più profili, il più evidente dei quali è quello emergente dalla lettura dell'art. 3, comma 2, secondo cui tali infrastrutture sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento.

L'eccesso di delega è stato riconosciuto evidente, a prescindere dalla sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni

²⁵ Il D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198, recante «Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443», e in particolare degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, era stato impugnato con riferimento agli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché all'art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea, dell'intero decreto legislativo.

elettroniche. Di fatti, da un lato l'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001 aveva conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un *programma* formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentiti i Ministri competenti. Inoltre, sulla base dei criteri della delega, contenuti nell'art. 2, i decreti legislativi dovevano essere intesi a definire un *quadro normativo* finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati a mezzo di un programma.

In realtà, il decreto impugnato non menziona affatto tale programma, prevedendo al contrario che i soggetti interessati alla installazione delle infrastrutture siano abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie.

La censura accolta ha precluso ogni considerazione sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata e sulle singole disposizioni oggetto di ulteriori censure, rimaste assorbite.

11. Considerazioni conclusive

Il profilo innovativo della decisione in oggetto va individuato, come già anticipato, soprattutto nella costruzione operata nella lettura dell'art. 117 della Costituzione.

La Corte si trovava davanti ad un bivio, nella consapevolezza che con la sua decisione non avrebbe soltanto deciso una questione di legittimità di una legge ordinaria, ma avrebbe inciso in maniera significativa sul complessivo quadro istituzionale, anche in una prospettiva di riforma.

La Corte è stata chiamata a integrare la disciplina costituzionale, prima di poter verificare la legittimità delle leggi ordinarie impuginate.

E' importante, ancor prima di entrare nel merito della decisione, il fatto che, sia pur "con un ragionamento sofisticato sul quale i giuristi discuteranno a lungo"²⁶, la Corte abbia dipanato una matassa che si presentava davvero aggrovigliata, pervenendo ad una decisione equilibrata e contribuendo, ci si augura, a fare chiarezza in via definitiva – per lo meno fino a che il quadro costituzionale rimarrà immutato – e a far uscire gli stessi addetti ai lavori da quello "sconforto" in cui erano precipitati dopo la novella del 2001. L'affermazione non deve sembrare eccessiva, se si pensa che il Prof. Caianiello, uno dei principali esperti della materia, sentito proprio in questa sua veste in un' aula parlamentare²⁷, all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 3/01, aveva testualmente affermato: "*Se fossi chiamato a districare la materia, a stabilire, anche solo con approssimazione dopo le riforme, che cosa debba fare lo Stato e cosa le regioni, non nasconderei la mia indecisione e rifiuterei questo incarico*".

Nel merito, è altrettanto importante che la scelta abbia dato rilievo al dato dell'unità nazionale: la soluzione appare oggi la più logica e coerente con il nostro sistema, ma è pur vero che la Corte, non riconoscendo autorità superiore, avrebbe ben potuto orientare il proprio giudizio verso soluzioni più favorevoli alle tesi regionali, che astrattamente erano compatibili con le disposizioni della novella (in verità, ad una analisi superficiale, potevano apparire anche più lineari le tesi regionali).

La Corte, pertanto – ci sia consentita la forzatura – ancor prima che la disciplina ordinaria statale, ha di fatto giudicato la legge costituzionale n.3/01, fornendo di questa una lettura adeguatrice alla luce delle disposizioni contenute nei principi fondamentali, che non solo sono insopprimibili, come da sempre sostenuto in dottrina, ma costituiscono evidentemente parametro di riferimento e di giudizio a cui ricondurre le stesse leggi di revisione costituzionale.

Certo, la novella n. 3/01 aveva lasciato degli spazi all'attività interpretativa della Corte, consentendo il ricorso a meccanismi tali da valorizzare, in sede legislativa, le esigenze unitarie, ovverosia quell'interesse nazionale che, di fatto, è stato resuscitato, così sopeno sul nascere ogni dibattito sulla opportunità di ripristinarlo formalmente nelle riforme costituzionali in cantiere.

²⁶ La considerazione è di CLARICH, *cit.*

²⁷ Vedi *supra*, alla nota 3.

Concludeva il suo intervento in un seminario organizzato dall'ANCE nei primi mesi del 2002 il Prof. Caianiello con il seguente auspicio: *“In questa insopprimibile esigenza di unità io credo che dobbiamo partire con l'interpretare, nell'eventuale conflitto (...tra art. 114 e art. 5 Cost.), la formula dell'art. 114 del nuovo titolo V, alla luce del principio supremo dell'unità dell'ordinamento e ricondurre a quel principio la chiave di tutte le conseguenze sul piano applicativo ed attuativo della riforma, facendo risorgere dalle ceneri l'interesse nazionale come limite della legislazione regionale sia essa esclusiva che concorrente”*²⁸ (28).

L'interesse nazionale, da quanto emerge dalla decisione della Corte, sotto certi aspetti non è mai venuto meno, anche se la scelta operata dal legislatore del 2001, che pur l'aveva espunto dall'art. 117 Cost., ha indotto la Corte ad affermare che la sua mera allegazione non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale, occorrendo, nell'attuale contesto – come anticipato *supra*, al par. 3.2 - il rispetto di quelle condizioni procedurali e consensuali necessarie a che “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”.

²⁸ V. CAIANIELLO, *Relazione di base*, in *Le innovazioni costituzionali della legge n. 3 del 2001, i riflessi sul settore delle costruzioni*, edito in *Atti del seminario svoltosi a Roma presso la sede dell'ANCE il 27 febbraio 2002*.